

Kaivoslain uudistaminen perusoikeuksien ja erityisesti maanomistajan omaisuudensuojan rajoittamisen valossa

Tuukka Haaranen
0147015
Pro Gradu-tutkielma
Velvoiteoikeus
Kevät 2011

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kaivoslain uudistaminen perusoikeuksien ja erityisesti maanomistajan omaisuudensuojan rajoittamisen valossa

Tekijä: Tuukka Haaranen

Oppiaine: Velvoiteoikeus

Työn laji: Maisteritutkielma_X_ Lisensiaatintutkimus__

Sivumäärä: XII + 89

Vuosi: 2011

Tiivistelmä:

Kyseessä on tutkimus perusoikeuksista ja erityisesti maanomistajan omaisuudensuojan rajoittamisesta kaivoslain uudistuksessa. Tutkielmassa on huomioitu kaivoslain voimakkaat liittymäkohdat lunastuslakiin ja perusoikeuksiin. Esitys keskittyy lakiuudistuksen ja lainsäätäjän toiminnan arviointiin. Suuressa osassa ovat myös uuden voimaantulevan kaivoslain ja sen vaikutusten arviointi *de lege ferenda*.

Tutkielmassa on huomioitu vuonna 1965 säädettyyn kaivoslakiin sisältyvät ongelmat erityisesti maanomistajien omaisuudensuojan kannalta. Kumottavan lain säätämisen jälkeen on tapahtunut suuria muutoksia sekä kaivostoiminnassa, ympäristönsuojelun arvostuksessa, että perusoikeuskulttuurissa. Tutkielmassa on käsitelty näitä muutoksia ja niiden aiheuttamaa muutospainetta kaivoslakiin. Erityistä huomiota on kiinnitetty myös maanomistajalle kaivoslain mukaisesti suoritettaviin korvauksiin.

Kaivoslain uudistus on ollut perusoikeuksien toteutumisen kannalta arvioituna esimerkillinen erityislainsäädännön uudistushanke. Lakia uudistettaessa on kattavasti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testin muodossa otettu huomioon perusoikeuksien vaikutus erityislainsäädäntöön. Tutkielmassa esitetään näkemys, jonka mukaan Suomen kaivoslain uudistus tulee ohjaamaan kaivoslainsäädännön kehittymistä myös Ruotsissa. Lisäksi kaivoslain uudistaminen tulee esimerkin tavoin ohjaamaan myös muiden erityislakien kokonaisuudistuksia Suomessa.

Avainsanat: kaivoslaki, omaisuudensuoja, pakkolunastus, perusoikeudet, perusoikeuksien rajoittaminen,

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön_X_

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi_X_

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi_X_

(vain Lappia koskevat)

SISÄLLYS

LÄHTEET	VI
- Kirjallisuus.....	VI
- Virallislähteet.....	IX
- Lausunnot kaivoslain uudistustyöryhmän esityksestä.....	X
- Internet-lähteet.....	X
- Oikeustapaukset.....	XI
 LYHENTEET	 XII
 1. JOHDANTO	 1
1.1. Aiheen rajaaminen	3
1.2. Tutkimusmetodi ja käytetty aineisto	3
 2. KAIVOSLAIN UUDISTUS	 5
2.1. Muuttunut kaivosteollisuus	6
2.2. Perusoikeudet	7
2.2.1. Perinteinen perusoikeusdoktriini.....	8
2.2.2. Perusoikeusuudistus.....	10
2.2.3. Perustuslakiuudistus.....	11
2.2.4. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta.....	12
2.2.5. Perusoikeuksien merkityksen kasvun vaikutus kaivoslakiin.....	13
2.2.5.1. Perusoikeuksien henkilöllinen ulottuvuus ja tämän merkitys kaivoslainsäädännössä.....	16
2.2.5.2. Perusoikeuksien kritiikki kaivoslain uudistuksen yhteydessä.....	17
2.2.5.3. Taannehtiva lainsäädäntö.....	19
2.3. Ympäristön suojeleminen ja kaivostoiminnan ekologisuus ...	19
2.3.1. Ympäristön turvaamiseen vaikuttavat lait..	22
2.4. Yhteenveto	23

3.	OMAISUUDENSUOJA	25
	3.1 Omaisuudensuojan rajoittaminen uudessa kaivoslaissa...	26
	3.1.1. Yleinen tarve.....	27
	3.1.1.1. Intressipunninta.....	30
	3.1.1.2. Omistajalle aiheutuva kohtuuttomuus.....	31
	3.1.2. Yleisen tarpeen vaatimuksen kontrollointi kaivostoiminnassa.....	32
	3.2. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testi.....	33
	3.2.1. Lailla säätämisen vaatimus.....	34
	3.2.2. Tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimus.....	35
	3.2.3. Rajoitusten hyväksyttävyys.....	37
	3.2.4. Laki ja perusoikeuden ydinalue.....	38
	3.2.5. Suhteellisuusvaatimus.....	39
	3.2.6. Riittävän oikeusturvan vaatimus.....	41
	3.2.7. Rajoitukset ja Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.....	41
	3.3. Uusi kaivoslaki perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testissä.....	41
	3.4. Yhteenvedo.....	42
4.	MAANOMISTAJALLE MAKSETTAVAT KORVAUKSET.....	44
	4.1. Kumottavan lain mukainen korvausjärjestelmä.....	44
	4.2. Uuden lain mukainen korvausjärjestelmä.....	45
	4.3. Korvausjärjestelmän uudistaminen.....	47
	4.3.1. Vakuusjärjestelmä.....	50
5.	SOPIMISEN JA PAKKOLUNASTUKSEN VAIKUTUS MAANOMISTAJAN KORVAUKSIIN	52
	5.1. Osapuolten väliset sopimukset.....	52
	5.2. Kaivosaluelunastuslupa.....	54

6.	TÄYSI KORVAUS KAIVOSLAINSÄÄDÄNNÖN MUKAISESSA MENETTELYSSÄ.....	56
	6.1. Kohteenkorvaus	57
	6.2. Haitankorvaus.....	58
	6.3. Vahingonkorvaus.....	60
	6.4. Louhintakorvaukset.....	60
	6.4.1. Apualue.....	62
	6.5. Rikastumiskielto.....	63
	6.6. Korvausten ajallinen kohdistuminen.....	64
	6.7. Korvausten vaatiminen.....	65
	6.8. Maanomistajille maksettavien korvausten verokohtelu...	66
	6.8.1. Maanomistajille maksettavien malminetsintäkorvausten verokohtelu.....	67
	6.8.2. Maanomistajille lunastustilanteissa maksettavien korvausten verokohtelu.....	67
	6.9. Yhteenveto.....	68
7.	OIKEUSTURVAN VAATIMUS.....	73
	7.1. Asianosaispiiri.....	73
	7.2. Asianosaisten vaikutusmahdollisuudet.....	74
	7.3. Toimivaltaiset viranomaiset ja muutoksenhaku.....	76
	7.4. Yhteenveto.....	77
8.	OIKEUSVERTAILU RUOTSIN LAINSÄÄDÄNTÖÖN ERITYISESTI MAANOMISTAJIEN KORVAUSTEN VALOSSA.....	80
	8.1 Kaivosyhtiöiden maksamat korvaukset Ruotsin lainsäädännössä.....	80
	8.2. Yhteenveto.....	83
9.	LOPUKSI	85
	9.1. Johtopäätökset.....	87

LÄHTEET

Kirjallisuus:

- Barton, Barry General Features of mineral activity and mining law,
Teoksessa Reforming mining law in a changing world with
special reference to Finland, Rovaniemi 2008
- Bengtsson, Bertil Miljöhänsyn utanför miljörätten, Teoksessa Erkki Hollon
juhlajulkaisu, Toim. Vihervuori, Kuusiniemi ja Salila,
Helsinki 2000
- Bengtsson, Bertil Ersättning vid offentliga ingrepp 2, Göteborg 1991
- Bugge, Hans Christian The polluter pays principle: dilemmas of justice in national
and international contexts. Teoksessa Enviromental law
and justice in context, Toim. Ebbeson J. ja Okowa P.,
Cambridge 2009
- Hallberg, Pekka Perusoikeusjärjestelmä, s. 31- 58 Teoksessa Perusoikeudet,
1999 Helsinki
- Hidén, Mikael Näkökohtia omaisuudensuojasäännöstöstä
uudistuskaavailujen kohteena LM 1975 s. 23-46
- Hollo, Erkki J. Ympäristö ja oikeus, Helsinki 2009a
- Hollo, Erkki J. Johdatus ympäristöoikeuteen, Helsinki 2009b
- Hollo, Erkki J. Erityinen kiinteistöoikeus. Pakkotoimi- ja
lunastusoikeudet. 2. p. Vammala 1984

Hyvönen, Veikko	Kiinteistönmuodostamisoikeus I. Yleiset opit. Jyväskylä 1998
Karapuu, Heikki & Jyräki, Antero	Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö, Teoksessa Perusoikeudet 1999 Helsinki
Koivurova, Timo	How to revise Finnish mining act? Teoksessa Reforming Mining Law in a Changing World with Special Reference to Finland, Rovaniemi 2008
Koivurova, Timo ja Kokko, Kai	Proposal for a new mining act – old or fresh wine in a new bottle? Teoksessa Reforming mining law in a changing world with special reference to Finland, Rovaniemi 2008
Kuusiniemi, Kari et al.	Ympäristönsuojelulainsäädäntö, Helsinki 2008
Kuusiniemi, Kari ja Peltomaa, Hannu	Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä, Helsinki 2000
Laaksonen, Kalevi	Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja, Helsinki 1998
Lavapuro, Juha	Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. Lakimies 2000, s. 412- 418
Lavapuro, Juha	Arvostelu teoksesta Perusoikeudet, Pekka Hallberg et. al., Oikeus 1999 s. 437- 445
Lämsineva, Pekka	Malminetsinnän ja kaivostoiminnan suhde maanomistajien ja muiden haitankärsijöiden perusoikeussuojaan, Selvitys Kauppa- ja teollisuusministeriölle, Turku 2006a

Länsineva, Pekka	Perustuslain perusoikeussäännösten suhde huuhtontakullan valtauksiin ja kaivosoikeuksiin, Selvitys Kauppa- ja teollisuusministeriölle, Turku 2006b
Länsineva, Pekka	Perusoikeudet varallisuussuhteissa, Jyväskylä 2002
Metsä- Simola, Klaus	Kaivoslain mukaiset oikeudet oikeustoimien kohteena, Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 4/2002
Michanek, Gabriel	The law on mining and environmental protection in Sweden. Any lessons for Finland? Teoksessa Reforming mining law in a changing world with special reference to Finland, Rovaniemi 2008
Myrsky, Matti ja Räbinä, Timo	Henkilökohtaisen tulon verotus, Helsinki 2010
Ojanen, Ilmari	Maapakettilait, Helsinki 1978
Ojanen, Tuomas	Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan, Helsinki 2009
Pring, George	International environmental and human rights law affecting mining law reform, Teoksessa Reforming mining law in a changing world with special reference to Finland, Rovaniemi 2008
Pöyhönen, Juha	Uusi varallisuus oikeus, Helsinki 2000
Schwartz, Priscilla	Corporate activities and justice in Sierra Leone mining Teoksessa Enviromental law and justice in context, Toim. Ebbeson J. ja Okowa P., Cambridge 2009
Viljanen, Veli-Pekka	Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Vantaa 2001

Viljanen, Veli- Pekka Omaisuu densuoja, Teoksessa Perusoikeudet, Helsinki 1999

Virtanen, Pekka Kiinteistöarvioinnin perusteet, Espoo 1990

Wiiala, Arvid Pakkolunastus- ja tilikorvaukset. Vammala 1976

Virallislähteet:

Hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 273/2009 vp)

Hallituksen esitys perusoikeusuudistukseksi (HE 309/1993 vp)

Hallituksen esitys lunastuslainsäädännön uudistamisesta (HE 179/1975 II)

Kaivosrahoituksen selvitysmiestehtävä, 11.2.2011; Dnro TEM/3385/06.02.01/2010]

PeVL 32/2010 vp

PeVL 13/2003 vp

PeVL 49/2002 vp

PeVL 28/2000 vp.

PeVL 38/1998 vp

PeVL 17/1998 vp

PeVL 45/1996 vp

PeVL 21/1996 vp

PeVM 25/1994 vp

PeVL 12/1982 vp

TaVM 49/2010 vp

Lausunnot kaivoslain uudistustyöryhmän esityksestä:

Asianajajaliiton lausunto Dnro 36/2008 2.12.2008

Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry:n lausunto

Lapin Yliopiston Oikeustieteellisen tiedekunnan lausunto

Luonnonsuojeluliiton lausunto 15.10.2008 Dnro TEM120:00/2008

Internet-lähteet:

Bonde, Fredrik: Äganderätt och politik. Några äganderättsströmningar i lagstifningen. Landbrukarnas riksförbund.
http://www.ksla.se/sv/retrieve_file.asp?n=1891&t=ksla
(11.11.2010)

Critical raw materials for the EU, Report:
http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/report-b_en.pdf (2.4.2011)

FIG policy statement – Compulsory Purchase and Compensation –
Recommendations for Good Practice 11/2010,
<http://www.fig.net/pub/figpub/pub54/figpub54.pdf> (27.3.2011)

Hautamäki, Veli-Matti Perusoikeuden ydinalue argumenttina Lakimies 1/2011 s.
82- 98. Edilex

Herler, Casper Miljöaspekter i gruvtillstånd, JFT 4-5/2002 s. 361- 394
Edilex.

Herler, Casper

Miljörisker och företagsförvarens undersökninsskyldighet,
Julkaistu teoksessa Business law forum, Helsinki 2005.
Edilex.

Saraviita, Ilkka

Asianajajat ja Perusoikeusjärjestelmä
<http://personal.inet.fi/tiede/ilkka.saraviita/> (1.4.2011)

Yara Suomi Oy:n lehdistötiedote kaivospiirihakemuksen muokkaamisesta 1.2.2011,
http://www.yara.fi/media/press_releases/yara_suomi_oy_on_paivittanyt_soklin_kaivospiiriha_kemuksensa.aspx (4.3.2011)

Lehtijuttu:

Pekkarinen haluaa uuden valtionyhtiön 7.10.2010
<http://www.talouselama.fi/uutiset/article513503.ece> (4.3.2011)

Lehtijuttu:

Suomen paha virhe? - Lapin mies tyrmää 2.2.2011
<http://www.uusisuomi.fi/kotimaa/108879-suomen-paha-virhe-%E2%80%93-lapin-mies-tyrmaa> (4.3.2011)

Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry, puheenvuoro eduskunnan kaivoslakiseminaarissa 24.2.2010
http://www.lapinliitto.fi/c/document_library/get_file?folderId=49757&name=DLFE-2904.pdf
(4.3.2011)

Oikeustapaukset:

KHO 26.1.2009 t. 175

KKO 2004:26

KKO 1999:61

KKO 1993:113

KHO 1975 II 525

Rovaniemen HO 28.6.2002/R 02/86

LYHENTEET:

EU	Euroopan unioni
FIG	International Federation of Surveyors
kaivosyhtiö	kaivostoimintaa harjoittava tai aloitteleva yhtiö, kaivosluvan haltija tai sen hakija
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KP- sopimus	kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 7-8/1976)
KTM	Kauppa- ja teollisuusministeriö
kumottava laki	vuoden 1965 kaivoslaki
LSL	luonnonsuojelulaki
lunastuslaki	kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua laki (603/1977)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
TUKES	Turvallisuuskeskus
työryhmä	kaivoslain uudistusta varten vuonna 2005 perustettu työryhmä
uusi laki	hallituksen esityksen 273/2009 vp mukainen kaivoslaki
Ympäristövahinkolaki ja YVL	Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (YVL 737/199

1. Johdanto

Tutkielmassani on tarkoituksena tutkia vireillä olevaa kaivoslain muutosta, erityisesti maanomistajan perusoikeuksien valossa. Tutkimukseni keskittyy perustuslain 15 §:n takaamaan omaisuudensuojaan. Vertailtavaksi tulevat vuonna 1965 voimaantullut kumottava kaivoslaki, sekä uusi kaivoslaki.¹ Tutkielmassani käsittelen olennaisia syitä Suomen kaivoslain muutostarpeelle. Yhteiskunnan ja toimintaympäristön muutoksen ymmärtäminen on erittäin tärkeää muutostarpeen ymmärtämisen vuoksi. Lisäksi tarkoitukseni on esitellä maanomistajalle kaivostoiminnasta aiheutuvista vahingoista maksettavien korvausten rakennetta, sekä menettelyä, jossa korvaukset määrätään. Korvauksilla on läheinen yhteys myös perusoikeuksiin ja ne kuuluvatkin oleellisena osana maanomistajan omaisuudensuojan toteutumiseen. Erityisesti keskityn kaivosaluelunastustilanteissa maksettaviin korvauksiin, mutta sivuan myös sopimukseen perustuvia korvauksia.

Kaivosaluelunastusluvalla tarkoitetaan kaivosyhtiön oikeutta lunastaa kaivosalueen käyttöoikeus maanomistajalta. Sitä voidaankin pitää niin suurena käyttöoikeuden rajoituksena, että se on verrattavissa alueen pakkolunastukseen. Pyrinkin lähestymään kaivoslainsäädännön mukaisia maanomistajakorvauksia lunastuslainsäädännön edellytysten valossa.²

Omaisuuksien pakkolunastuksessa, niin kuin kaikessa muussakin julkisen vallan toiminnassa, tulee aina ottaa huomioon kaikkien osapuolten perusoikeudet. Pakkolunastustilanteessa merkityksellisin näistä on perustuslain 15 §:n maanomistajille takaama omaisuudensuoja. Kyseisen pykälän mukaisesti jokaisen omaisuus on turvattu. Pakkolunastustilanteet on kuitenkin sisällytetty pykälään yksilöitynä lakivarauksena, jolloin omaisuuden vapaaseen disponointiin voidaan tietyin edellytyksin puuttua. Tutkielmassani tutkin ja käsittelen edellytyksiä pakkolunastukselle ja niiden soveltamiselle.

Omaisuuksien suojan puuttuminen pakkotoimin edellyttää alkuperäiselle omistajalle maksettavaa täyttä korvausta. Tutkielmassa lähestyn ja avaatan täyden korvauksen määritelmää ja edellytyksiä, jolloin täyden korvauksen periaatteesta voidaan poiketa.

¹ Jäljempänä tutkielmassa käytetään vuoden 1965 kaivoslaista nimitystä kumottava laki, sekä uudesta vireillä olevasta kaivoslaista nimitystä uusi laki. Tämä esitystapa vastaa uuden lain hallituksen esityksessä 273/2009 vp käytettävää esitystapaa.

² Myös hallituksen esityksessä uudeksi kaivoslaiksi on todettu, että kaivoslain mukaista korvausjärjestelmää uudistettaessa on tarpeen ottaa huomioon, mitä muun muassa lunastuslaissa säädetään, HE 273/2009 s. 49

Maa-alueiden pakkolunastukselta vaaditaan aina yleinen tarve.³ Yleisen ja yksityisen edun kollisiotilanteessa tulee ratkaisu tehdä aina *in casu*, tapauskohtaisesti soveltaen kokonaisharkintaa.⁴ Pakkolunastustilanteessa päätöksissä tulee kuitenkin täyttää yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimukset. Näiden toteutumista tarkasteltaessa tulee vaatia kriteerien täyttämistä varsin tarkasti. Tämän lisäksi lunastus on altistettava myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testiin. Yleisen rajoitustestin edellytysten täyttymistä arvioitaessa, voidaan punninnalle jättää enemmän painoarvoa. Tapauskohtaisessa tarkastelussa huomioon tulee ottaa esimerkiksi pakkolunastuksen vaikutus yksityishenkilön elinkeinoon. Huomionarvoista on, että myös oikeushenkilöillä on katsottu olevan tiettyjä perusoikeuksia ja täten maanomistajan henkilölle ei tulisi asettaa kovin suurta painoarvoa pakkolunastusten edellytyksiä arvioitaessa.

Uuden lain mukaisesti maanomistajalle on maksettava täysi korvaus hänelle kaivostoiminnasta aiheutuvasta vahingosta, mikäli muuta ei ole sovittu. Lain sanamuodon mukaisesti maanomistajan ja kaivosyhtiön on siis mahdollisuus sopia maanomistajalle maksettavasta korvauksesta. Tämän katsotaankin olevan ensisijainen toimintatapa.⁵ Julkisella vallalla tulisi olla intressissään tarkastaa ja käydä läpi myös kaivosten tarvitsemista maa-alueista tehdyt sopimukset ja tarvittaessa puuttua niihin. Tutkielmassani pyrin käsittelemään kaivoslain mukaisten korvausten riittävyyttä ja sisältöä, ottaen huomioon erityisesti myös perustuslain 15 §:n. Pyrin hakemaan myös vertailukohtaa naapurimaamme Ruotsin lainsäädännöstä, koska Ruotsissa kaivosteollisuus on huomattavasti Suomea kehittyneempää. Vertailu on relevanttia myös siitä syystä, että Suomen lainsäädäntö on usein seurannut Ruotsissa tapahtuvaa kehitystä.

³ perustuslain 15§ ja HE 273/2009 vp, s. 51, hallituksen esityksessä on otettu huomioon, että mikäli kaivosvaltaus perustuu sopimuksen sijaan lupaan, rinnastuu tämä pakkolunastukseen ja tästä syystä luvan edellytyksenä on ehdottomasti oltava toimen perustuminen yleiseen tarpeeseen.

⁴ Länsineva 1999 476-477

⁵ HE 273/2009 vp s. 178

1.1 Aiheen rajaaminen

Tutkielmassani keskityn kaivoslain uudistukseen ja sen aiheuttamiin vaikutuksiin maanomistajan perusoikeuksien valossa. Lisäksi pyrin tutkimaan uudistuksen vaikutusta maanomistajille maksettaviin korvauksiin ottaen huomioon perustuslain 15 §:n vaatiman täyden korvauksen periaatteen.

Tuon tutkielmassani esille erityisesti huomattavat kaivoslain uudistustarpeeseen vaikuttaneet muutokset kaivostoiminnassa, yhteiskunnassa ja lainsäädännössä. Nämä muutokset ovat osaltaan vaikuttaneet kaivoslain uudistustarpeen ilmenemiseen.

Tutkielmassa perehdytään kaivostoimintaan yleisellä tasolla. Tutkielman laajuuden vuoksi huomioon ei oteta esimerkiksi kullanhuuhdontaan, tai uraanikaivoksiin liittyvää erityissääntelyä koska ne laajentaisivat tutkielmaa yli ohjepituuden. Kaivostoiminnan kokonaisuutta ja kaivoslain soveltamisalaa tarkasteltaessa on kuitenkin tiedostettava, että tietyt mineraalilajit ja niiden hyödyntäminen ovat vaatineet erityissääntelyä.

Kaivostoiminnassa maanomistajalle maksettavia korvauksia käsiteltäessä huomioni keskittyy erityisesti pakkolunastukseen verrattavaan kaivosaluelunastuslupaun. Sivuan kuitenkin myös pintapuolisesti sopimuksenvaraisia käyttö- ja omistusoikeuden luovutuksia.

1.2. Tutkimusmetodi ja käytetty aineisto

Tutkielmassa tutkitaan kaivoslakia suurelta osin *de lege ferenda*. Tutkielman tarkoituksena on esitellä kaivoslain uudistuksen aiheuttamia muutoksia tietyillä osa-alueilla ja pohtia muutosten tarpeellisuutta, sekä niiden riittävyttä. Koska tutkielma keskittyy uuteen voimaantulevaan lakiin, arvioin toimintaa lain säätämisvaiheessa. Pyrin myös hahmottelemaan uuden lain voimaantulon aiheuttamia seuraamuksia ja vaikutuksia.

Kaivoslainsäädäntöä koskeva suomalainen oikeuskirjallisuus on varsin vähäistä. Kaivostoiminnalla on kuitenkin voimakkaita liittymäkohtia esimerkiksi pakkolunastukseen ja perusoikeuksiin ja käytän hyväksi näiden oikeudenalojen oikeuskirjallisuutta ja sovellan niissä esiintyviä periaatteita myös kaivosoikeudelliseen päätöksentekoon. Nimenomaisesti kaivoslainsäädäntöön perustuvat lähteet ovat peräisin lähinnä virallislähteistä.

Koska tutkielmani perustuu suurilta osin uuteen lakiin, joka ei ole vielä tullut voimaan, koostuu oikeusdogmaattinen osio lähinnä siihen liittyvien lunastuslain ja perustuslain tulkinnoista. Kaivoslainsäädännön osalta tuonkin esille näkemyksiäni uuden lain mukaisista tulkinnoista.

Lisäksi tutkielmaani kuuluu oikeusvertaileva osio, jossa esitystä uudeksi kaivoslaiksi verrataan Ruotsin kaivoslainsäädäntöön.

2. Kaivoslain uudistus

Suomessa ollaan uudistamassa jo ajan saatteessa vanhentunutta vuonna 1965 voimaan tullutta kaivoslakia. Uusi kaivoslaki on tätä kirjoitettaessa edennyt valiokuntakäsittelystä eduskuntakäsittelyyn. Laki hyväksyttiin toisen käsittelyn päätteeksi eduskunnassa 15.3.2010. Lain voimaantuloa ei ole vielä tätä kirjoitettaessa vahvistettu tasavallan presidentin esittelyssä, mutta sen on määrä tulla voimaan 1.7.2011.

Kumottavaan kaivoslakiin on tehty useita muutoksia vuosien saatossa, mutta kyseisen lain saattaminen vastaamaan nykyhetken vaatimuksia edellytti siihen tehtäväksi perustavanlaatuisen kokonaisuudistuksen. Nähdäkseni tärkeimmät tekijät kaivoslain kokonaisuudistuksen taustalla ovat kaivosteollisuuden globalisoituminen ja kansainvälistyminen, sekä perusoikeuksien ja ympäristönsuojelun merkityksen korostuminen nyky-yhteiskunnassa.

Uuden kaivoslain on tarkoitus saattaa kaivostoiminta organisoidummaksi ja lisätä valvontaa. Valvontaa kasvatetaan erityisesti lupakäsittelyssä ja lupakriteerit tulevatkin tiukentumaan.⁶ Kaivoslain uudistuksella ei missään nimessä pyritä karkottamaan monikansallisia kaivosyhtiöitä Suomesta, vaan sen on tarkoitus taata kaivostoiminnan jatkuminen Suomessa myös tulevaisuudessa. Uusi laki tulee kuitenkin leikkaamaan kaivosyhtiöiden vapauksia ja oikeuksia asettamalla selkeät vaatimukset niiden toiminnalle. Hallituksen esityksessä uuden lain tavoite onkin kiteytetty hyvin muotoon ”Esityksen keskeisenä tavoitteena on kaivostoiminnan ja malminetsinnän edellytysten turvaaminen yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla”⁷

Kaivoslain uudistus tulee suorittaa mahdollisimman nopeasti muun muassa siksi, että uuden lain voimaantulosäännösten mukaisesti ennen uuden lain voimaantuloa vireille tulleet kaivoslupahakemukset käsitellään vanhan lain mukaisesti.⁸ Tämä voi aiheuttaa kaivosyhtiöille kiusauksen tehdä mahdollisimman paljon hakemuksia ennen uuden lain mukanaan tuomaa

⁶ HE 273/2009 vp s. 63

⁷ HE 273/2009 vp s. 1 ja uuden lain 1 §. Tämä vastaa varsin kattavasti *Hollon* 2009b s. 287 hyvin tiivistämiä luonnonvarojen käytön ympäristöllisen ohjauksen tavoitteita. Kyseisillä teeseillä onkin ollut nähdäkseni suuri merkitys myös uuden lain tavoitteita laadittaessa.

⁸ HE 273/2009 vp s. 168 ja uuden lain 178 §. Uuden lain pikaista voimaantuloa ovat toivoneet myös *Koivurova ja Kokko* 2008 s. 211- 212, sekä kaivoslaki uudistuksesta antamassa lausunnossaan 15.10.2008 Dnro TEM120:00/2008 s. 1 Suomen Luonnonsuojeluliitto.

monimutkaistuvaa lupakäytäntöä. Maanomistajien oikeudet ennen uuden lain voimaantuloa otetaan kuitenkin huomioon siten, että maanomistajille maksettavat korvaukset päivitetään uuden lain voimaantullessa uuden lain edellytysten tasolle.⁹

2.1 Muuttunut kaivosteollisuus

Kumottavaa lakia säädettäessä kaivosteollisuus oli lähes yksinomaan kansallisten yhtiöiden ja valtion omistuksessa. Tämä näkyy kaivoslaissa varsin myönteisenä lähestymistapana kaivoksiin ja niiden perustamiseen.¹⁰ Kaivostoimintaan kuuluneen ulkomaalaisrajoituksen poistuminen vuonna 1994 avasi valtion rajat monikansallisille kaivosyhtiöille. Samaan aikaan myös Suomen valtio luopui osuuksistaan kaivostoiminnassa. Tämän jälkeen kehitys onkin johtanut siihen, että useat kansainväliset yritykset ovat aloittaneet tai aloittamassa kaivostoimintaa Suomessa. Syynä tähän on luotettavan toimintaympäristön ohella myös varsin positiivisiksi havaitut malmiesiintymät Suomen alueella.¹¹

Globalisaatio on johtanut maailman markkinoiden avautumiseen. Tämä on näkynyt merkittävästi erityisesti kaivosteollisuudessa. Nykyisin maailman kaivosteollisuus on kansallisten yhtiöiden sijaan suurilta osin kansainvälisten suuryhtiöiden hallussa.¹² Tämä on kasvattanut huomattavasti sekä kaivosvaltausten lukumäärää, että kokoa myös Suomessa. Suurilla kaivosyhtiöillä on paremmat resurssit tutkia valtauksien hyödyntämismahdollisuuksia sekä käyttää hyväkseen kaivoksista paljastuvia esiintymiä.¹³ Tämä on myönteistä, mutta suurten kansainvälisten yhtiöiden toimintaa on myös kritisoitu. Keskustelussa on nostettu esiin esimerkiksi yksittäisten maanomistajien ja elinkeinonharjoittajien perusoikeudet, sekä

⁹ HE 273/2009 vp s. 167. Lupahintojen yksipuolista korotusta kaivosyhtiöiden perusoikeuksien kannalta perustellaan myöhemmin taannehtivaa lainsäädäntöä käsittelevässä kappaleessa. 2.2.5.2.

¹⁰ HE 273/2009 vp s. 43

¹¹ HE 273/2009 vp. 61

¹² HE 273/2009 vp S.42, samoin myös *Koivurova* 2008 s. 194 vrt. kuitenkin Ruotsin toiseksi suurin rautamalmyhtiö LKAB, joka on kokonaan Ruotsin valtion omistama www.LKAB.se vrt. myös Suomessa hyvää tulosta tekevä Talvivaaran kaivos, joka on suurilta osin suomalaisomistuksessa.

¹³ *Barton* 2008 s. 3, Julkisuudessa on käyty keskustelua Suomen valtion osuuksien myynnistä kaivosteollisuudessa. Ratkaisun kannattajat ovat todenneet suurimmaksi esteeksi kansalliselle toiminnalle aiheutuneen kapitaalipuutteen ja tästä johtuvan hankkeiden viivästymisen. www.uusisuomi.fi 2.2.2011

yhtiöiden yhteiskuntavastuu. Lisäksi on katsottu, että kansainvälisten yhtiöiden kautta kaivosteollisuuden voitot valuvat suurilta osin ulkomaille.¹⁴

Huomionarvoista on myös, että kumottavan lain säätämisen aikaan kaivosalueet sijaitsivat syrjäseuduilla ja ympäristö- ja maankäyttötavoitteet olivat lähes sääntelemättä. Täten ympäristöoikeudellinen panostus kumottavassa laissa on varsin vähäinen.¹⁵

Kaivosteollisuuden kehittymisen vuoksi ympäristöoikeudelliselle aspektille on tullut asettaa huomattavia vaatimuksia myös kaivoslain uudistuksessa.¹⁶

Yhtenä merkittävänä tekijänä voi nähdä myös Suomen liittymisen EU:hun. Tämä vaikuttaa kaivosteollisuuteen esimerkiksi yleisen tarpeen määritelmän kautta. Myös EU:n tarve voi täyttää yleisen tarpeen määritelmän, vaikka tähän ei työryhmän uudistuksessa suuremmin ole otettukaan kantaa. EU:n selvityksen mukaan sen jäsenvaltiot käyttävät tällä hetkellä 25- 30 %:a maailmalla tuotetuista metalleista. Sen sijaan jäsenvaltiot tuottavat itse vain 3 %:a maailmalla käytetyistä metalleista. EU:n jäsenmaiden tulisivin kasvattaa kaivosmetallien tuotantoa siten, että unionin malmintuotannon omavaraisuusaste kasvaisi. Tässä tehtävässä suuressa roolissa on myös erittäin potentiaalisia malmiesiintymiä omaava Suomi.¹⁷

Esimerkiksi näihin edellä mainittuihin globalisoituneen kaivosteollisuuden kehityksen mukanaan tuomiin haasteisiin pyritään vaikuttamaan uudella kaivoslailla.

2.2. Perusoikeudet

Perusoikeudet ovat kaikille ihmisille kuuluvia vapauksia ja oikeuksia.

Perusoikeuksina voidaan nähdä vain perustavanlaatuiset erityisen tärkeät oikeudet, joiden toteutuminen tulee taata kaikille yhdenvertaisesti. Perusoikeuksien merkitys on erittäin suuri sekä itsenäisinä säännöksinä, että myös koko oikeusjärjestelmän taustalla toimivina

¹⁴ *Kokon ja Koivurovan* 2008 s. 209 mukaan ei voida enää katsoa, että kaivokset tuottaisivat suuria määriä voittoa valtiolle vaan voitto ohjautuu suurimmilta osin yksityisille osakkeenomistajille. Myös talousvaliokunta on mietinnössään TaVM 49/2010 vp s. 4 huomionut alalla vaikuttavan trendin suurista monikansallisista yhtiöistä.

¹⁵ *Hollo* 2009b s. 407

¹⁶ *Hollon* mukaan viranomaisilla on aiempaa selvempi velvollisuus ottaa lakeja tulkittaessa ja normeja asetettaessa elinympäristöä koskevat tarpeet huomioon. 2009b s. 30. Myös yhteiskunnassa tapahtunut muutos on johtanut lainsäädäntöön kohdistuviin lisääntyneisiin vaatimuksiin. *Länsinevan* mukaan esimerkiksi maatalousvaltaisessa yhteiskunnassa muovautunutta omaisuudensuoja-ajattelua oli painetta muuttaa nykyaikaisen hyvinvointiyhteiskunnan tarpeiden ja muun perusoikeusajattelun kehittymisen vuoksi. *Länsineva* 1999 s. 474- 475

¹⁷ Critical raw material for the EU, Report. Ks. myös TaVM 49/2010 vp s. 7-9

ohjesääntöinä. *Hallberg* onkin kuvannut perusoikeuksien ymmärtämisen avaavan näkökulman koko oikeusjärjestelmän ymmärtämiseen. Perusoikeudet muodostavat valtiosäännön kanssa rungon, jonka varaan lakien säätäminen, soveltaminen ja oikeusjärjestelmän toimivuus perustuvat.¹⁸

Suomessa vuonna 2000 voimaan saatettu uusi perustuslaki, sekä 1990-luvun puolivälissä suoritettu perusoikeusuudistus ovat nostaneet perusoikeudet esiin huomattavan suuressa määrin. Perusoikeuksien merkityksen kasvusta on oikeuskirjallisuudessa kirjoittanut esimerkiksi *Länsineva*.¹⁹ *Viljasen* mukaan merkityksen kasvu näkyy esimerkiksi huomattavasti kasvaneena soveltamiskäytäntönä KHO:ssa, sekä KKO:ssa.²⁰ Kasvu on kuitenkin alkanut jo aiemmin ja oikeuskirjallisuudessa onkin puhuttu perusoikeuskulttuurin murroksesta jo 1960- 1970 luvulla ja etenkin 1980- 1990 lukujen vaihteessa.²¹

Aiemmassa kehitysvaiheessa perusoikeuksien soveltamisesta vastasi lähinnä perustuslakivaliokunta. Perusoikeuksia alettiin soveltaa tuomioistuinten ja ylimpien lainvalvojien käytännössä suuremmissa määrin vasta 1980- luvun. Perustuslakivaliokunnalla onkin ollut keskeinen rooli suomalaisen perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä. Valiokunnan staattinen soveltamiskäytäntö johti kuitenkin osaltaan siihen, että perusoikeusjärjestelmä ei kehittynyt muun lainsäädännön mukana. Tästä seurasi 1980- 1990- lukujen vaihteessa patoutuneiden uudistuspaineiden purkautuminen varsin nopeaan tahtiin. Kaikkein suurimpia edistysaskeleita ja muutoksia Suomen perusoikeuskulttuuriin ovat aiheuttaneet etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointi, hallitusmuodon perusoikeussäännösten uudistus sekä perustuslain kokonaisuudistus.²²

2.2.1. Perinteinen perusoikeusdoktriini

Perusoikeudet nähtiin kumottavan lain säätämisen aikaan, sekä vielä 1980- luvullakin lähinnä lainsäädäntövaiheessa vaikuttavina oikeuksina. Kiinnostuksen kohteena olivat etenkin lainsäätäjän toimivallan rajat ja oikean lainsäätämisyjärjestyksen valinta. *Karapuu* on todennut

¹⁸ *Hallberg* 1999 s. 31

¹⁹ *Länsineva* 1999 ja 2002 s. 89- 90

²⁰ *Viljanen* 2001 1-26

²¹ *Länsineva* 2002 s. 36

²² *Länsineva* 2002 s. 37- 38. *Länsineva* on kuvannut perusoikeusvaliokunnan soveltamiskäytäntöä varsin staattiseksi ja on nähnyt tämän vaikuttaneen osaltaan myös siihen, että perusoikeusdoktriini oli pitkään varsin varovainen ja uria seuraileva.

eritasoisten normien työnjaon jakautuneen siten, että perusoikeudet määräisivät, millaisia lakeja sai säätää ja normaalit lait määräisivät miten hallinnon ja tuomioistuimen tuli toimia ja mihin oikeuksiin kansalaiset pystyivät niissä vetoamaan.²³ Tämä johti siihen, että perusoikeuksien tärkein tehtävä, eli perusoikeuksien kunnioittaminen ja niiden mahdollisimman vähäinen rajoittaminen jäivät taka-alalle. Tätä korosti myös silloisen perusoikeusparadigman keskeisenä elementtinä vallinnut ajatus, jonka mukaan perusoikeudet velvoittivat valtiota lähinnä vain passiivisuuteen. Perusoikeuksien nähtiin toteutuvan sitä paremmin, mitä vähemmän rajoituksia niiden toteutumiselle asetettiin. Toinen erityinen piirre oli se, että perusoikeuksien nähtiin koskevan vain julkisen vallan ja yksityisen välistä suhdetta. Niiden ei katsottu vaikuttavan yksityisten välisissä suhteissa. Koska perusoikeuksien toteutumista tarkasteltiin vain lainsäätämisvaiheessa, ongelmaksi muodostui se, että ei muodostunut selkeää käsitystä siitä, miten perusoikeudet tulisi ottaa huomioon viranomaisten ja tuomioistuinten toiminnassa.²⁴

Perusoikeuksien soveltamiseen ja niihin vetoamiseen tuomioistuimessa ja viranomaisessa vaikutti myös lainsoveltajille asetettu erityinen kielto tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Tämä osaltaan johti siihen, että perusoikeusargumentointi oli erittäin vähäistä ennen 1990-lukua. Perusoikeudet jäivätkin etäisiksi lähinnä lakien taustalla vaikuttaviksi ohjeiksi, jotka eivät antaneet yksilöille konkreettisia oikeuksia, joihin olisi voinut esimerkiksi tuomioistuimessa tai viranomaisessa vedota.

Perinteisen perusoikeusdoktriinin suurena ongelmana oli se, että perusoikeudet jäivät jälkeen sekä muusta kansallisesta lainsäädännöstä, että kansainvälisestä perus- ja ihmisoikeuskehityksestä. Tälle ei ole esitetty mitään yksittäistä syytä, mutta *Länsineva* on katsonut yhdeksi syyksi esimerkiksi ajatuksen tulkintalinjan jatkuvuudesta, joka osaltaan on hidastanut perusoikeuksien tulkintojen kehitystä ja vähentänyt niitä kohtaan esitettyä kritiikkiä.²⁵

²³ Karapuu 1999, s. 76

²⁴ *Länsineva* 2002 s. 39 ks. jälj. vertikaali- ja horisontaalisuhde. Perusoikeuksien soveltamisen vähyyttä viranomaisten ja tuomioistuinten toiminnassa ennen perusoikeusuudistusta on käsitelty muun muassa Karapuu 1999 74- 78

²⁵ *Länsineva* 2002 s. 37- 38

2.2.2. Perusoikeusuudistus

Perusoikeudet alkoivat ihmisoikeussopimuksen ratifioinnin ja perusoikeusuudistuksen myötä kasvattamaan merkitystään etenkin ihmisten ja yksilöiden oikeuksina. Aiemman lainsäätämisen prosessiin perustuvan perusoikeuksien toteutumisen ja rajoittamisen tarkastelun lisäksi niitä alettiin edellyttää myös viranomais- ja tuomioistuintoiminnassa. Perusoikeuksien tuominen lainsoveltamistasolle onkin nostanut niiden merkitystä etenkin yksityiselle ihmiselle, koska se on mahdollistanut myös perusoikeuksiin vetoamisen lainsoveltamistilanteissa.²⁶

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 perusoikeusjärjestelmää tarkennettiin ja täsmennettiin aikaisempia vapausoikeuksia. Lisäksi perustuslakiin otettiin mukaan myös keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Uudistustyössä huomioitiin myös Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeudet, Euroopan yhdentymisen ja muiden maiden valtiosääntökehitys. Lisäksi perustuslakiin lisättiin ympäristöä koskeva perusoikeussäännös, sekä oikeusturvan toteutumisen takaavat säännökset. Tämä vaikutti huomattavasti Suomen perusoikeusjärjestelmään, joka oli edellä mainitulla tavalla jäänyt hieman kehityksestä jälkeen.²⁷

Tärkeinä syinä perusoikeusuudistuksen tarpeellisuudelle nähtiin muun muassa perusoikeuksien sovellettavuuden lisääminen ja valvonta, sekä perusoikeuksien rajoittamisedellytysten täsmäntäminen. Lisäksi uudistuksella haluttiin laajentaa perusoikeuksien henkilöllistä sekä perusoikeusturvan sisällöllistä piiriä. Uudistuksen tavoitteeksi asetettiin yksilön perusoikeuksien turvaaminen ja vahvistaminen. Tavoite johti pyrkimykseen taata perusoikeuksien välitön soveltaminen ja tässä yhteydessä kiinnitettiin huomiota etenkin yksityisten ihmisten mahdollisuuteen vedota perusoikeuksiinsa.²⁸

²⁶ Hallberg 1999 s. 32, Perusoikeusuudistuksen jälkeisiä laajoja perusoikeuksien oikeusvaikutuksia on kattavasti käsitellyt esimerkiksi Karapuu 1999, s. 82- 86, ks. myös Lämsineva 2002 87- 88. Pöyhönen 2000 s. 186- 187 on painottanut tilanneherkkyyttä päätöksenteossa. Tämä korostaa lainsoveltajan asemaa suhteessa lainsäätäjään. Tilanneherkkyyden ei ole kuitenkaan tarkoitus johtaa tuomarivaltioon, vaan sen tarpeellisuuteen on hänen mukaansa johtanut ”normitulva”.

²⁷ Hallberg 1999 s. 32 j a 35

²⁸ Hallberg 1999 s. 35

Perusoikeuksien soveltamiskelpoisuuden vahvistamista on oikeuskirjallisuudessa korostanut muun muassa *Pöyhönen*. Hänen mukaansa vahvistaminen onnistuu siten, että eri oikeudenalojen yleiset opit viritetään ”perusoikeusaaltopituudelle”.²⁹

2.2.3. Perustuslakiuudistus

Perustuslakiuudistuksessa on pyritty edelleen vahvistamaan sen suoraa toteutumista oikeusjärjestyksessä. Perusoikeusuudistus oli antanut jo vahvat suuntaviivat perusoikeuksien suoran sovellettavuuden vaatimukselle. Perustuslakiuudistuksessa tätä suuntausta jatkettiin. Tärkeimpänä uudistuksena oli etenkin uusi 106 §, jonka mukaan tuomioistuimilla on oikeus ja velvollisuus huolehtia siitä, että perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevat lainsäätökset säännökset syrjäytyvät. Tämä oli selkeä muutos ja kehitysaskel, koska aiemmin lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseen ei ollut mahdollisuutta lainsoveltamisvaiheessa. Samansisältöinen säännös koskee myös perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevia asetuksia ja muita lakia alemmanasteisia säännöksiä, jotka viranomaisten ja tuomioistuinten tulee jättää soveltamatta perustuslain 107 §:n nojalla.

Tämä aiheutti samalla myös huomattavia vaikutuksia erityislainsäädännölle. Kaikessa lainsäädännössä ja julkisen vallan käytössä tulee noudattaa perustuslain yksilöille takaamia oikeuksia. Mikäli tätä velvoitetta ei noudateta, on yksilöillä mahdollisuus vedota perustuslakiin ja omien perusoikeuksiensa soveltamiseen. Perustuslain asettamien vaatimusten huomioon ottamisesta hyvä esimerkki on mielestäni kaivoslain kokonaisuudistus, jossa koko erityislainsäädäntö asetettiin perustuslain mukaisten perusoikeuksien kanssa kokonaisharkintaan. Perustuslakiuudistus onkin korostanut perustuslain asemaa siten, että sillä on vahva läpäisyvaikutus koko oikeusjärjestykseen.³⁰

Vaikka perustuslain 106 § nähtiin lainsäädännön uudistusvaiheessa erittäin tärkeänä pykälänä, on sen soveltaminen oikeuskäytännössä jäänyt varsin vähäiseksi. Sitä sovellettiin ensimmäisen kerran KKO:ssa vuonna 2004.³¹ Vähäiseen soveltamiskäytäntöön näen syyksi myös kyseisen pykälän ennakkovaikutuksen. 106 pykälää ei haluta joutua soveltamaan, joten perustuslain ja perusoikeuksien asettamat velvoitteet otetaan tarkasti huomioon jo

²⁹ *Pöyhönen* 2000 s. 73. ks. myös esim. *Viljanen* 347- 351

³⁰ *Hollo* 2009a s.52

³¹ KKO 2004:26, kyseessä oli rakennussuojelulain ja perustuslain 15 §:n välinen ristiriita.

lainsäädäntötyössä ja laintulkinnossa. Tärkeäksi syyksi vähäisyydelle onkin muodostunut tapausten ratkaiseminen seuraavaksi tarkasteltavalla perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla.

2.2.4. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta

Perusoikeusuudistus on antanut lainkäyttäjällä velvoitteen tulkita myös alemmantasoisia lainsäännöksiä siten, että tulkinnassa otetaan huomioon perusoikeuksien asettamat velvoitteet. Perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla tarkoitetaan sitä, että asian ratkaisemiselle relevantteja säännöksiä tulkittaessa on valittava sellainen tulkinta, joka toteuttaa parhaiten asianosaisen, syytetyn sekä asianomistajan perus- ja ihmisoikeuksia. Perustuslakivaliokunnan mietintöön se on kirjattu seuraavalla tavalla ”Tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.”³² Ristiriitaisia tulkintoja voi aiheutua esimerkiksi säädöksen esitöiden, oikeuskäytännön, systemaattisten ja muiden syiden, sekä perusoikeuden tarkoituksen toteuttavan tulkinnan kesken. Nämä kaikki voivat johtaa eri tulkintaan. Tällöin tuomioistuimen on valittava näistä vaihtoehdoista se, joka toteuttaa parhaiten perusoikeuden tarkoituksen. *Länsineva* on katsonut perusoikeusmyönteisen laintulkinnan olevan hyvä esimerkki välillisestä horisontaalivaikutuksesta.³³

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan velvoite siis muuttaa erityislakien tulkintaa ilman, että lakitekstiä muutetaan. Tämä on toisinaan omiaan aiheuttamaan sekaannusta maallikoissa ja tästä syystä olisikin mielestäni suotavampaa tuoda mieluummin perusoikeudet jo valmiiksi erityislakien sisään. Tällaista lähestymistapaa onkin käytetty esimerkiksi uudessa kaivoslaissa. *Pöyhösen* lanseeraamin termein mielestäni kaivoslaki onkin saatettu ”perusoikeusaaltopituudelle”.

Perusoikeusmyönteistä laintulkintaa sovellettaessa on vaarana myös se, että huomioon ei oteta käsiteltävien asioiden moniulotteisuutta. Perusoikeuksien soveltamisen lisääntyminen onkin ollut huomattava haaste viranomaisille ja tuomioistuimille. Tämä on tullut *Länsinevan* mukaan esille esimerkiksi tuomioiden perusteluissa, joissa on moniulotteisessa

³² PeVM 25/1994 vp s.4

³³ *Länsineva* 2002 s. 103. ks. *Ilkka Saraviita*, kotisivuillaan artikkelissa Asianajajat ja perusoikeusjärjestelmä *Saraviita* on käsitellyt perusoikeuksien soveltamista ja niissä esiintyviä ongelmia erityisesti asianajajien näkökulmasta.

harkintatilanteessa otettu huomioon vain valikoituja perusoikeusnäkökohtia, mutta jätetty huomioimatta muut tilanteen arvioinnin kannalta välttämättömät perusoikeusulottuvuudet. Tällöin on vaarana, että tilanteeseen vaikuttavien erisuuntaisten perusoikeusulottuvuuksien punninta jää suorittamatta.³⁴

2.2.5. Perusoikeuksien merkityksen kasvun vaikutus kaivoslakiin

Hollon mukaan oikeusjärjestyksen tehtävä on ihmisen perusoikeuksien turvaaminen ja ihmisen yksilöllisen vapauden edellyttämien perustarpeiden takaaminen.³⁵ Perustuslaki ja perusoikeudet ohjaavat täten läpäisyperiaatteen kautta myös kaikkia erityislakeja.³⁶ Erityisesti huomionarvoisia ovat kumottavan lain jälkeen korostuneet yksityisten henkilöiden perusoikeuksien toteutuminen ja huomioon ottaminen myös lainsäädännön soveltamisessa. Perinteisen perusoikeusdoktriinin syrjäytyminen ja kehittyminen aiheuttaa huomattavia lisävaatimuksia etenkin tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnalle ja on osaltaan yksi tärkeimmistä syistä myös kaivoslain uudistamistarpeelle.

Perusoikeuksien merkityksen kasvaminen on aiheuttanut painetta muuttaa erityislakeja, kuten myös kaivoslakia siten, että perusoikeudet otettaisiin niissä paremmin huomioon.³⁷ Vuonna 1999 perustettiin työryhmä selvittämään kaivoslain uudistusta.³⁸ He esittivät työnsä tulokset vuonna 2003, mutta kyseisessä ehdotuksessa ei ollut otettu huomioon perusoikeuksien merkityksen kehitystä sekä Suomessa, että maailmanlaajuisesti. Ehdotus saikin osakseen niin laajasti kritiikkiä, että se ei sellaisenaan aiheuttanut jatkotoimenpiteitä, vaan vuonna 2005 perustettiin uusi työryhmä selvittämään kaivoslain uudistustarvetta.³⁹ Työryhmä esitteli työnsä tulokset vuonna 2008 ja tästä esityksestä on mietintökierrosten ja eduskuntakäsittelyjen jälkeen muodostunut uusi kaivoslaki.

³⁴ *Länsineva* 2003, Lakimies 4/2003 s. 681

³⁵ *Hollo* 2009b s. 27

³⁶ *Länsineva* 2006 s. 6, Ympäristö- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvusta ja tämän vaikutuksesta kaivoslakeihin maailmanlaajuisesti ks. *Pring*, 2008 s. 10-25

³⁷ *Herler* 2002 s. 392- 394 on todennut perusoikeuksien vaikuttavan kaivoslainsäädäntöön kahdella tavalla. 1) vaikuttamalla osana lainsäädännön valmistelua ja 2) vaikuttamalla kaivoslainsäädännön tulkintoihin ja soveltamiseen. Painetta muutokseen jo lainsäädännön kokonaisarviointiin ilmenee myös monilla muilla aloilla. Suomella onkin edessään useita laajoja lainsäädännön uudistamishankkeita.

³⁸ Kauppa- ja teollisuusministeriön kaivoslainuudistusta pohtinut työryhmä. Perustettiin vuonna 1999 ja antoi ehdotuksensa kaivoslain muutokseksi vuonna 2003

³⁹ Hallituksen ehdotuksessa uudeksi laiksi 273/2009 vp s. 67 todetaan vuoden 1999 työryhmän esityksen saaneen ristiriitaisen vastaanoton, mutta laaja kritiikki lienee oikeampi kielikuva esityksen saamasta vastaanotosta.

Vuoden 2005 työryhmän toiminnassa merkille pantavaa oli etenkin perusoikeuksien voimakas huomioiminen.⁴⁰ Lainsäädännön kokonaisarviointi perusoikeusjärjestelmän valossa asetettiin työryhmän tavoitteeksi jo etukäteen. Työryhmä onkin esityksessään todennut, että kumottavan kaivoslain perustuslainmukaisuutta ei ollut kokonaisuudessaan arvioitu ja tämä asetettiin uuden kaivoslain tärkeäksi päämääräksi.⁴¹ Pelkkä lainsäädännön kokonaisuudistus ei kuitenkaan riitä, vaan perusoikeudet aiheuttavat myös huomattavia toimia etenkin viranomaisille ja tuomioistuimille. Julkisen vallan on taattava yksityisten henkilöiden perusoikeuksien toteutuminen myös lainsoveltamistilanteissa.⁴²

Käytännössä tämä ilmenee esityksessä uudeksi kaivoslaiksi esimerkiksi maanomistajien kuulemisten ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämisenä kaivoslain mukaisissa kaivostoimituksissa.⁴³ Kumottavan lain mukaisesti tuomioistuinten ja viranomaisten toimintaan ei ollut kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Perusoikeuksien toteutumista oli arvioitu vain lainsäädäntövaiheessa. Tämä on antanut mahdollisuuden tulkintoihin ja soveltamiskäytäntöihin, joissa ei oteta täydellisesti huomioon perusoikeuksia.⁴⁴ Kyseiset käytännöt ovat osaltaan ohjanneet myös kaivosalan kehitystä. Tämä on vaikuttanut kaivoslainsäädännön uudistamistarpeeseen. Uudessa laissa on panostettu perusoikeuksien huomioonottamiseen lainsäädäntövaiheen lisäksi myös viranomaisten ja tuomioistuinten toiminnassa.

Uudistuksessa on otettu huomioon myös perustuslain mukainen jokaisen vastuu ympäristöstä.⁴⁵ Tämä on kirjattu myös uuden lain tavoitteisiin ekologisena ja kestäväenä toimintana. Syyksi ekologisuuden ja kestäväen toiminnan vaatimukselle näen etenkin alalla vaikuttavat suuret monikansalliset yritykset. Mielestäni rivien välistä voidaan lukea, että kansainvälisten yritysten katsotaan olevan siinä mielessä riskialttiimpia, että niillä ei ole ilman rajoituksia ja selviä ohjeita, erityistä intressiä toimia siten, että paikallinen ympäristö ei joudu

⁴⁰ *Länsineva* on 2006 tekemässään selvityksessä todennut Suomessa olevan traditio, jossa kaivoslailla on nähty tietynlainen ”sui generis” luonne. Tällä hän viittaa kaivoslain eriytyneisyyteen ja alan omaan sääntelyyn, jonka tavoitteena on ollut lähinnä kaivoskivennäisten tehokasta hyödyntämistä Suomessa. Selvityksessä hän on pyrkinyt etäännyttämään tästä traditiosta. s. 3

⁴¹ HE 273/2009 vp s. 43

⁴² *Länsineva* 2002 s. 87- 88

⁴³ Kuulemisten lisäämistä on tosin myös kritisoitu. Uudistunut kuulemismenettely tuli voimaan jo vuonna 2006 ja uuden lain myötä kuulemismenettelyä on tarkoitus laajentaa ja tarkentaa. Kuulemisten on nähty hidastavan kaivoslupien käsittelyä ja lisäävän turhaa byrokratiaa. ks. esim. *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry:n* kommenttipuheenvuoro eduskunnan kaivoslakiseminaarissa 24.2.2010 materiaali s. 4

⁴⁴ ks. esimerkiksi maanomistajille maksetut korvaukset

⁴⁵ Perustuslaki 20 §

vaaraan. Valtion omistamalla tai kansallisella yhtiöllä tällainen intressi on, koska toimitaan niin sanotusti omalla takapihalla. Syynä em. käsitykseen lienee esimerkiksi Afrikassa historiassa tapahtuneet kaivoksien aiheuttamat ympäristöseuraamukset ja -vauriot.⁴⁶

Myös alkuperäiskansojen oikeudet ovat nousseet keskustelujen aiheeksi kaivosteollisuuden kehittyessä. Erityisesti Suomen saamelaisia on huolestuttanut kaivosten leviäminen heidän poronhoitoon tarvitsemilleen laidunmaille. Poronhoito on edelleen saamelaisille erittäin tärkeä elinkeinon lähde. Uutta kaivoslakia säädettäessä on otettu huomioon myös Suomen ratifioiman kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen⁴⁷ 27 artikla, jonka mukaan kansalliseen vähemmistöön kuulavalta henkilöltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä ryhmänsä muiden jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan. Saamelaiskulttuuriin katsotaan kuuluvaksi myös poronhoito, joten saamelaisten kuuleminen ja heidän oikeutensa on otettu huomioon ehdotuksessa uudeksi kaivoslaiksi.⁴⁸

Mielestäni kaivoslakityöryhmä on tehnyt esimerkillistä työtä perusoikeuksien huomioonottamisessa. Perusoikeudet ovat nousseet suomalaista oikeudenkäyttöä ohjaaviksi keskeisiksi vaatimuksiksi ja niiden huomioonottaminen kaikessa julkisen vallan toiminnassa on välttämätöntä. Perusoikeuksina ovat turvattu *perustavanlaatuiset oikeudet*. Nämä oikeudet on lueteltu perustuslain 2. luvussa.⁴⁹ Niiden sovittaminen yhteen erityislainsäädännön kanssa ei ole aina helppoa, mutta jotta saavutetaan kansan oikeustajua tyydyttävä lopputulos, on erityislainsäädännössä otettava huomioon perusoikeuksien asettamat velvoitteet. Erityislakeja on pyritty jo aiemmin ohjaamaan perusoikeusmyönteisempään suuntaan esimerkiksi perusoikeusmyönteisen laintulkinnan avulla. Tämä ei ole mielestäni kuitenkaan yleisenä toimintatapana tarkoituksenmukaista ja se on omiaan aiheuttamaan sekaannusta varsinkin lakia tulkitsevilla maallikoilla. Kansalle painotettu teesi ”Laki on niin kuin se luetaan”, ei välttämättä johtaisi oikeaan lopputulokseen. Näkemykseni mukaan jokainen suuri lainsäädännön uudistushanke tulee osaltaan tulevaisuudessa kasvattamaan myös perusoikeuksien merkitystä suomalaisessa erityislainsäädännössä.

⁴⁶ Historiassa on useita esimerkkejä esimerkiksi Afrikan siirtomaavallan ajoilta, joissa kaivosten voitot on ohjattu muualle kuin kaivosteollisuuden sijaintimaahan, mutta kaivosteollisuudesta aiheutuneet ympäristöseuraamukset ovat edelleen sijaintivaltioiden haittana. ks. esim Sierra Leonen osalta *Schwartz* 2009 s. 430- 431

⁴⁷ Sopimuksesta käytetään yleisesti lyhennystä KP- sopimus. (SopS 7-8/1976)

⁴⁸ HE 273/2009 s. 66, työryhmä on tiedostanut myös perustuslain turvaamat oikeudet saamelaisille alkuperäiskansana ja ne onkin otettu kiitettävän hyvin huomioon uudistusprosessissa.

⁴⁹ Katso perusoikeuksiin sisältyvistä oikeuksista ja käsitteen määritelmästä *Karapuu* 1999 s. 62- 68

2.2.5.1. Perusoikeuksien henkilöllinen ulottuvuus ja tämän merkitys kaivoslainsäädännössä

Perusoikeuksien katsotaan suojaavan luonnollisten henkilöiden lisäksi myös oikeushenkilöitä. Myös tältä osin perusoikeudet ovat kasvattaneet merkitystään. Oikeushenkilöiden perusoikeuksia on sovellettu sekä suoraan, että välillisen opin periaatteiden kautta.⁵⁰ Välillisen suojan opilla tarkoitetaan oikeushenkilöiden perusoikeuksien suojaamista lähinnä vain niiden taustalla toimivien luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi. Tällöin annettavan suojan vahvuuteen vaikuttaa esimerkiksi oikeushenkilön taustalla toimivien henkilöiden oikeuksien etäisyys ja perusoikeusrajoitusten aiheuttaman vaikutuksen voimakkuus.⁵¹

Myöskään edellä mainituilla perusteilla ei kaivoslain mukaisessa toiminnassa siis tule asettaa suurta merkitystä sille, omistaako lunastettavan maa-alan luonnollinen - vai oikeushenkilö. Maa-alueen omistajan aseman ei tule vaikuttaa suoritettavan korvauksen määrään. Molempien perusoikeutena taattua omaisuudensuojaa on kunnioitettava.

Kaivostoiminnassa perusoikeuksien soveltaminen myös oikeushenkilöihin on kuitenkin relevanttia etenkin siksi, että se velvoittaa ottamaan huomioon myös kaivosyhtiöiden perusoikeudet.⁵² Tällaisina voi tulla kyseeseen esimerkiksi oikeusturvavaatimus ja yhdenvertaisuus viranomaisten edessä.⁵³ Kaivosyhtiöiden ja luvanhaltioiden oikeuksiin on kiinnitetty huomiota kaivoslakia uudistettaessa. *Länsineva* on verrannut malminetsintää ja kaivoskivennäisten hyödyntämistä jokamiehenoikeuksiin ja katsonut, että niiden rajoittaminen tai niistä säätäminen ei vaikuta kaivosyhtiöihin siten, että heidän perustuslain 18 §:n mukaista elinkeinonvapauttaan loukattaisiin. Sen jälkeen kun kaivosyhtiölle on myönnetty viranomaisen toimesta kaivosoikeus, voidaan tätä kuitenkin rajoittaa vain laissa määritellyin painavin perustein. Toimilupa varallisuus oikeudellisena oikeutena ei kuitenkaan ole rajoittamaton. *Länsineva* korostaa, etteivät toimiluvat nauti muita varallisuusetuja vahvempaa

⁵⁰ Suora sovellettavuus oikeushenkilöihin on *Ojasen* mukaan lisääntynyt viimeaikoina. 2009 s. 25

⁵¹ HE 309/1993 vp s. 23. *Ojanen* 2009, suosii termiä välillisen puuttumisen teoria. Ks. välillisen suojan opista myös PeVL 45/1996 vp, s. 2

⁵² Myös *Asianajajaliitto* on uudistuksesta antamassaan mietinnössä painottanut molempien osapuolten perusoikeuksien huomioonottamista. Asianajajaliiton näkemyksen mukaan eri toimijat painottavat perusoikeuksia eritavalla. Tutkielmani perustuu lähinnä maanomistajan perusoikeuksiin, mutta niitä tutkittaessa ei voida olla ottamatta huomioon myös kaivosyhtiöiden oikeuksia. Näitä on kuitenkin käsitelty varsin suppeasti.

⁵³ *Länsineva* näkee yhdenvertaisuuden vaatimuksen yhtenä lainkäytön ja hallinnon kannalta tärkeänä yleisenä kriteerinä, joka ei suoraan sisälly perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten luetteloon. *Länsineva* 2002 s. 84

oikeussuojaa, vaan lainsäätäjä voi lakkauttaa tai kaventaa tällaisia lupia syyllistymättä perustuslainvastaisuuteen.⁵⁴

Kumottavan lain järjestelmässä kiinteistön omistajien oikeuksia rajoitettaessa oli sovellettu *Kairan oppia*. Vaikka perusoikeuksien rajoitusedellytykset olivat perusoikeusuudistuksen yhteydessä tiukentuneet, ei kaivosyhtiöille myönnettyjä lupia taannehtivan lainsäädännön kiellon vuoksi katsottu olevan mahdollista muuttaa uudet kriteerit täyttäviksi ilman, että niiden haltijoita loukattaisiin. 1990-luvun lopulla alkanut taannehtivuuskiellon joustavoituminen on kuitenkin johtanut siihen, että uutta lakia säädettäessä ei kaivosyhtiöiden luville enää annettu ehdotonta suojaa. *Länsineva* onkin KTM: lle antamassaan selvityksessä esittänyt, että nykyisen taannehtivuusdoktriinin mukaan ei ole perusteltua puhua enää taannehtivien lakien kiellosta, vaan lähinnä niiden välttämistä tai voimassaolevien oikeussuhteiden kunnioittamisen periaatteista.⁵⁵

2.2.5.2. Perusoikeuksien kritiikki kaivoslain uudistuksen yhteydessä

Perusoikeuksien merkityksen kasvu on osittain nähty myös negatiivisena ilmiönä. Tällaisen kannanoton asian tiimoilta on esittänyt esimerkiksi *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry* uutta kaivoslakia koskevassa lausunnossaan. Yhdistyksen mukaan perusoikeudet ovat ”luonteeltaan tulkinnanvaraisia ja tulkitsijan arvo- ja intressitaustat vaikuttavat suuresti perusoikeustulkintoihin. Tämä mahdollistaa heidän näkemyksensä mukaan perusoikeuksien käytön poliittisten pyrkimysten ja julkilausumattomien agendojen esittämiseen lainsäätäjää sitovina oikeudellisina velvoitteina.”⁵⁶ Yhdistyksen mielipiteestä on havaittavissa pettymystä ja tyytymättömyyttä kaivoslakityöryhmän työhön. Heidän näkemyksensä mukaan kaivosyhtiöiden oikeuksia ei ole tarpeeksi kattavasti otettu huomioon kaivoslakia valmisteltaessa. Kyseisen lauseen voikin tulkita eräänlaisena vihanpurkauksena, muuten varsin asiallisen ja asiantuntevan lausuntotekstin lomassa. Mielestäni yhdistyksen esittämä väite on osaksi myös tosi. Perusoikeuksien tulkinnanvaraisuus voi aiheuttaa mahdollisuuden tällaisiin pyrkimyksiin, mutta kaivoslain uudistuksessa perusoikeuksia on tulkittu ja sovellettu asianmukaisesti.

⁵⁴ *Länsineva* 2006 s. 15

⁵⁵ *Länsineva* 2006b, s. 6 ks. myös PeVL 13/2003 vp, jossa on kiteytetty perustuslakivaliokunnan tulkintalinja taannehtivasta lainsäädännöstä. ks. *Länsineva* 2002 s. 189- 190, jonka mukaan jälkikäteinen puuttuminen lainvoimaisiin edunsoviin hallintopäätöksiin on mahdollista. Tällöin on kuitenkin huomioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testi.

⁵⁶ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry*:n lausunto s. 7

Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry on pyrkinyt lausunnossaan tulkitsemaan perusoikeuksien merkityksen todellista tilaa itselleen myönteisellä tavalla. Sen näkemyksen mukaan omaisuudensuoja olisi menettänyt merkitystään kumottavan lain säätämisen tasolta ja ei vaatisi enää niin suurta suojaa maanomistajalle. Yhdistys on mielestäni tulkinnut väärin esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa käytyä keskustelua omaisuudensuojan erityisasemasta. Näkemykseni mukaan omaisuudensuojan erityisasema korostui etenkin asiasta käydyn vilkkaan keskustelun ja runsaan tulkintakäytännön vuoksi. Tämä ei johtanut siihen, että omaisuudensuojaa olisi kunnioitettu muita perusoikeuksia enemmän tai sitä olisi pidetty huomattavasti muita oikeuksia voimakkaampana perusoikeutena. Todisteena tästä voidaan pitää esimerkiksi sitä, että suurin osa 1950- 1973, jolla aikavälillä kumottava lakikin on tullut voimaan, säädetyistä poikkeuslaeista oli säädetty omaisuuden perustuslainsuojaa rajoittaviksi.⁵⁷

Siinä yhdistys on oikeassa, että muita perusoikeuksia koskeva keskustelu on noussut omaisuudensuojan rinnalle kumottavan lain säätämisen jälkeen. Tämä ei kuitenkaan mielestäni tarkoita, että omaisuudensuojan asema olisi heikentynyt. Sen sijaan kaikkien perusoikeuksien, myös omaisuudensuojan, asema etenkin yksilöä suojaavina oikeuksina on kasvattanut huomattavasti merkitystään. Tähän on vaikuttanut perusoikeuskulttuurin kehittyminen. Kaivoslain säätämisen aikaan perusoikeuksien toteutumista tarkasteltiin lähes yksinomaan lainsäätämisvaiheessa, jossa arvioitiin pääasiassa lainsäätäjän toimivallan rajoja ja lainsäätämisympäristöä. Tämä osaltaan johti siihen, että yksilöiden perusoikeuksien suojaaminen ja toteuttaminen ja niihin liittyvät sisällölliset ja menettelylliset kysymykset jäivät taka-alalle. Osaksi yhdistyksen asennetta perusoikeuksia ja kaivoslakiuudistusta kohtaan selittää toki myös sen asema kaivosyhtiöiden edunvalvojana.⁵⁸

Länsineva on esittänyt perusoikeuksien merkityksen kasvun aiheuttamana uhkana ylijuridisoinnin riskin, joka johtaisi poliittisen päätöksenteon tilan kapenemiseen.⁵⁹ Perustuslain ja perusoikeuksien aiheuttamat vaatimukset ovatkin kaventaneet poliittisen päätöksenteon mahdollisuuksia ja tämä näkyy myös kaivoslain uudistuksessa. Näen tämän kuitenkin mieluummin hyvänä kuin huonona asiana. Lainsäädäntöä ja etenkin perustuslakia

⁵⁷ *Hidén* LM 1975 s. 443- 446, *Länsineva* 1999 s. 475

⁵⁸ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry:n* lausunto s. 11 ja *Länsineva* 2002 s. 39

⁵⁹ *Länsineva* 2002 s. 35

ohjaavat kaikkien ihmisten arvot ja käsitykset oikeasta, kun taas poliittinen päätöksenteko voi perustua tiettyjen ryhmien mielipiteisiin ja mahdollisesti myös voitontavoitteluun.

2.2.5.3. Taannehtiva lainsäädäntö

Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry on lausunnossaan vastustanut taannehtivaa lainsäädäntöä. Se on lausunnossaan esittänyt väitteen, että perusoikeuksia on työryhmän esityksessä painotettu lähinnä vain *haitan kärsijöiden* kannalta ja kaivosyhtiöiden oikeudet on jätetty liian vähälle huomiolle. Hallituksen esityksessä on kuitenkin katsottu, että myös kaivosyhtiöiden oikeudet on otettu huomioon ja perustelut ovat tältä osin riittävät. Hallituksen esityksen perusoikeusnäkemykset perustuvat vahvasti työryhmälle tehtyihin selvityksiin, joissa mielestäni on varsin kattavasti käsitelty uudistusta myös kaivosyhtiöiden perusoikeuksien kannalta. Taannehtivaa lainsäädäntöä koskien selvitysten anti on tiivistetysti se, että perustuslaki ei enää aseta ehdotonta estettä taannehtivalle sääntelylle, vaan painavasta syystä rajoituksia voidaan asettaa myös jälkikäteen. Tämä ei saa kuitenkaan muodostua oikeudenhaltijoille kohtuuttomaksi. Tältä osin tulkinta on siis muuttunut 2000-luvulla.⁶⁰

Selvitysten kattavuuden sijaan yhdistyksen olisikin mielestäni tullut kohdistaa kritiikkinsä mieluummin siihen, että yhden henkilön tekemä selvitys on vaikuttanut niin paljon työryhmän esitykseen. Mielestäni selvityksiä varten olisi tullut valjastaa työryhmä tai ainakin asiantuntijapari. Näin toimimalla olisi voitu vähentää kritiikin riskiä kyseisen henkilön arvomaailman vaikutuksesta selvitykseen. Korostan, että näkemykseni mukaan *Länsineva* on kuitenkin selvityksissään tehnyt kattavaa ja asiantuntevaa työtä.

2.3. Ympäristön suojele ja kaivostoiminnan ekologisuus

Perustuslain mukaisesti kaikilla on vastuu ympäristöstä, luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Kyseinen säännös velvoittaa ottamaan vastuun ympäristölle aiheutuvista seuraamuksista myös pitkälle yli sukupolvien.⁶¹ Ympäristön suojelulla ja kaivostoiminnan ekologisuudella onkin siis erittäin läheiset liittymäkohdat myös perusoikeuksiin. Vastuuta ympäristöstä on haluttu korostaa myös kaivosteollisuuden toiminnassa. Kaivostoiminnan

⁶⁰ *Länsineva* 2006a s. 15- 16 ja taannehtivan lainsäädännön kiellosta *Länsineva* 2006b , vrt. aiemmasta käytännöstä *Hallberg* 1999 s. 51, jonka mukaan pääsääntöisesti on kiellettyä puuttua tavallisella lailla taannehtivasti yksityisten välisiin varallisuus oikeudellisiin sopimussuhteisiin.

⁶¹ PL 20§ ks. myös *Hallberg* 1999 s. 54- 55

ekologisuus on yksi uuden kaivoslain tärkeimpiä tavoitteita. Ekologisuudella tarkoitetaan kaivosten toiminnasta säätämistä siten, että otetaan huomioon niiden vaikutusalueiden ympäristö, maankäyttö sekä luonnonvarojen säästävä käyttö. Kaivosten vaikutuksia niiden vaikutusalueen ympäristöön pyritään minimoimaan. Kaivostoiminnassa on tulevaisuudessa tarkoitus sisäistää niin sanottu Green Mining- konsepti. Tällä pyritään mahdollisimman materiaali- ja energiatehokkaaseen tuotantoon ja tätä kautta tuottavuuden kasvuun, ympäristövaikutukset huomioon ottaen.⁶² Tätä osakseen tukee myös toiminnanharjoittajalla oleva velvollisuus olla tietoinen harjoittamansa toiminnan ympäristövaikutuksista ja -riskeistä sekä näiden vähentämismahdollisuuksista.⁶³ Näillä toimenpiteillä pyritään kestäväan kehitykseen ja toiminnan turvaamiseen myös jatkossa. Mielestäni ne voivatkin lisääntyneiden velvoitteiden ohella vaikuttaa myös positiivisesti kaivosteollisuuden tulevaisuuden näkymiin Suomessa.

Kaivostoiminnassa ympäristöperusoikeus voidaan nähdä myös elinkeinovapautta rajoittavana säännöksenä. Se ei kuitenkaan kiellä mitään toimintaa sellaisenaan. Esteitä voi kuitenkin syntyä joidenkin toimintojen luonnolle ja ympäristölle aiheuttamista erityisen haitallisista seuraamuksista johtuen. Tästä syystä on katsottu tarpeelliseksi säätää tietyt toiminnot luvanvaraisiksi.⁶⁴

Erityisesti näen ekologisuuden ja kestävät toimintatavat myös osana brändiä, jolla kaivosteollisuutta pyritään tekemään yhä hyväksyttävämmäksi kaivosten vaikutusalueella asuvien ihmisten silmissä. Tämä johtaa siihen, että kaivosyhtiöt ovat valmiita sitoutumaan ekologisuuteen ja usein he pitävätkin ympäristöarvoja hyvin näyttävästi esillä markkinoinnissaan. Kaivosyhtiöt pyrkivätkin usein asettamaan itselleen jopa lainsäädäntöä tiukempia rajoituksia ympäristökysymyksissä.⁶⁵

Toiminnan ekologisuus ja ympäristövaikutusten minimointi pyritään takaamaan etukäteisellä lupakontrollilla. Kaivosta edeltävän lupakäsittelyn vaatimuksia kiristetäänkin uudessa laissa.⁶⁶ Tämä aiheuttaa lupaa hakeville huomattavaa lisätyötä, mutta turvaa ympäristöä siten, että yhtiön ympäristökysymykset tulee olla käsiteltyinä ja ratkaistuina jo lupaa haettaessa.

⁶² HE 273/2009 vp s. 49 ja 201, ks. Green Mining konseptista TaVM 49/2010 vp s. 9

⁶³ *Hollo* 2009a s. 233

⁶⁴ *Hollo* 2009a s. 51- 52

⁶⁵ ks. kaivosyhtiöiden standardeista ja omasta sääntelystä ks. *Pring* 2008 s. 19- 24

⁶⁶ HE 273/2009 s. 52, Hallituksen esityksessä on todettu, että osana lupaharkintaa hankkeen vaikutukset yksityisiin etuihin arvioidaan etukäteen ja mahdollisia haittoja pyritään rajoittamaan lupamääräyksin.

Tiukentuva lupakontrolli lisää sekä ympäristövahinkojen ehkäisemistä, että niihin varautumista.⁶⁷ Hallituksen esityksessä on todettu kattavasti ”Lupamenettelyä ja lupaharkintaa koskevat säännösheidotukset vaatisivat luvan hakijoilta nykyistä yksityiskohtaisempia ja perusteellisempia hakemuksia, mitä on luvan hakijoiden keskinäinen kilpailutilanne sekä haittaa kärsivien asianosaisten ja muiden tahojen tiedonsaantitarve huomioon ottaen pidettävä perusteltuna.”⁶⁸ Myös lupakriteereiden täyttämisen valvontaa lisätään. Tätä varten uusi laki takaa kaivosviranomaiselle ja TUKES: lle tarvittavat keinot lain ja lupavaatimusten mukaisen toiminnan valvomiseen ja tarvittaessa myös laiminlyönteihin puuttumiseen.⁶⁹

Etukäteinen valvonta on perusteltua, koska ympäristövahingot ovat usein sen tyyppisiä, että luonnolle ja ympäristölle aiheutettua vahinkoa ei voida koskaan korjata täysin ennalleen.⁷⁰ Tämän vuoksi myös kaivostoiminnassa tulee noudattaa ympäristöoikeudessa tunnustettua varovaisuusperiaatetta, jolla pyritään estämään vaarallisten tai riskialttiiden toimintatapojen käyttäminen. Tärkeänä osatekijänä on myös haitoista aiheutuneiden kustannusten kohdentaminen niiden aiheuttajaan.⁷¹ Kaivosten vaikutuksia ympäristöön on alettu viime aikoina huomioida yhä enenevässä määrin yhteiskunnan kehittyessä. Tämän vuoksi myös kaivoslainsäädännössä on tullut ottaa huomioon ympäristönsuojelu ja ympäristönsuojelun vaikutusten minimointi. Myös kaivostoiminnan toimintaympäristö on muuttunut huomattavasti kumottavan lain säätämisen ajoista. Tähän on johtanut etenkin yhteiskunnan muutos maatalousyhteiskunnasta nykyiseksi hyvinvointi yhteiskunnaksi. Suurimmat muutokset toimintaympäristöön ovatkin aiheutuneet kaivosten siirtymisestä lähemmäs asuinalueita, sekä ympäristö- ja maankäyttösuunnittelun lisääntyminen.⁷²

Ympäristöjärjestöt ovat olleet aktiivisessa roolissa kaivoslakia uudistettaessa ja muun muassa *Suomen luonnonsuojeluliitto* on laatinut lausunnon kaivoslain uudistamiseen liittyen.

Mielestäni luonnonsuojelijoiden mielipiteet ja huolenaiheet on otettu erittäin hyvin huomioon

⁶⁷ HE 273/2009 vp s. 49

⁶⁸ HE 273/2009 vp s. 53-54

⁶⁹ Uuden lain 16. luku, ks. myös HE 273/2009 s. 154- 159

⁷⁰ *Hollo* 2009b s. 496, *Hollon* mukaan ekologisessa mielessä lajin tai luontotyyppin palauttaminen, eli ennallistaminen ei ole useinkaan mahdollista

⁷¹ HE 273/2009 vp s. 48, Kyseessä on ympäristöoikeudellinen PPP- periaate (The Polluter pays principle) ks. periaatteesta tarkemmin esim. *Bugge* 2009 s. 411- 428 ja *Herler* 2005 s. 185-186. Luonnonsuojeluliitto on kaivoslakityöryhmän esitystä koskevassa lausunnossaan toivonut varovaisuusperiaatteen lisäämistä paremmin hallituksen esitykseen. Varovaisuusperiaate tulee mielestäni vahvasti esille hallituksen esityksen keskeisenä ajatuksena, vaikka periaatteen nimeä ei olisikaan tarpeeksi tuotu esille.

⁷² Yhteiskunnan muutoksen vaikutuksesta perusoikeuksiin ks. esimerkiksi *Hallberg* 1999. s. 32 X Kaivostoiminnan kohtaamista muutoksista ks. *Hollo* 2009b s. 407

uuden lain valmistelussa ja lausunnossaan Luonnonsuojeluliitto onkin antanut lainsäädännön uudistukselle varsin positiivista palautetta. Luonnonsuojelun hyvästä huomioon ottamisesta uudessa laissa todisteena voidaan pitää Luonnonsuojeluliiton vaatimusta uuden lain mahdollisimman pikaisesta voimaansaattamisesta.⁷³

2.3.1. Ympäristön turvaamiseen vaikuttavat lait

Kumottavan lain 71.2 §:n mukaisesti päätöstä tehtäessä ja kaivoslain mukaista toimenpidettä suoritettaessa on noudatettava luonnonsuojelulain yksilöityjä velvoitteita. Tämä asettaa siis selkeän rajoitteen kaivostoiminnalle.⁷⁴ Kaivosyhtiöiden vastuuta ympäristöstä korostavat myös muut lait. Esimerkiksi ympäristövahinkolakiin ja rikoslakiin on sisällytetty säännöksiä ympäristön huomioimisesta ja ympäristölle aiheutetuista vahingoista. Kaivosyhtiöiden tulee ottaa nämä säännökset huomioon toiminnassaan.

Ympäristövahinkolaki⁷⁵ perustuu ankaran vastuun periaatteen varaan. *Kuusiniemi et al.* lukee kaivostoiminnan sellaisiin ympäristölle vaarallisiksi miellettyihin toimintoihin, joihin on jo perinteisesti liitetty tuottamuksesta riippumaton vastuu. Ympäristövahinko voi olla siis aiheutettu täysin luvamukaisin toimin ja aiheuttaa silti korvausvelvollisuuden.⁷⁶ Oikeudenvastaisuuden vaatimusta ei ole asetettu, vaan laillinenkin toiminta voi aiheuttaa korvausvelvollisuuden. Toiminnan lainmukaisuuden näyttäminen ei poista korvausvelvollisuutta.⁷⁷ Luvallista toimintaa harjoitettaessa aiheutettu vahinko voi kuitenkin jäädä korvaamatta, mikäli kyseessä on vain vähäinen taloudellinen vahinko.⁷⁸ Tätä kutsutaan sietämisvelvollisuudeksi. YVL 4 §:n mukaan ympäristövahinko korvataan vain mikäli sen sietämistä ole pidettävä kohtuullisena.⁷⁹ *Länsinevan* näkemyksen mukaan kaivoslainsäädännössä sietämisvelvollisuus tulee kuitenkin asettaa varsin alhaiseksi. Tätä hän perustelee esimerkiksi osapuolten epätasa-arvoisuudella.⁸⁰

⁷³ Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto 15.10.2008 Dnro TEM120:00/2008

⁷⁴ Oikeuskäytännöstä ks. esim. KHO 26.1.2009 t. 175, jossa on katsottu, että valtauspäätöksessä ei voida sallia LSL:n vastaisia toimenpiteitä, ilman että siihen on saatu ympäristökeskukselta poikkeuslupa.

⁷⁵ Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (YVL 737/1994)

⁷⁶ *Kuusiniemi et al.* 2008 s. 241-242

⁷⁷ *Hollo* 2009b s.507, vrt. myös vahingonkorvauslaki, joka sisältää edellytyksen toiminnan oikeudenvastaisuudesta.

⁷⁸ *Hollo* 2009b s. 502

⁷⁹ ks. sietämisvelvollisuudesta *Kuusiniemi et al.* 2008 s. 244- 246

⁸⁰ *Länsineva* 2006 s. 11- 12. Hänen näkemyksensä mukaan kaivostoimintaa ei myöskään voi verrata yleisen edun tavoitteluun vaan sen tavoitteena on yksityisen voiton tuottaminen. vrt. kuitenkin kaivosluvan edellytykset

Vahingonkärsijän positiota parantaa lisäksi kevennetty todistustaakka, jonka mukaisesti hänen tarvitsee näyttää vain *todennäköinen* syy-yhteys toiminnan ja vahingon välillä.⁸¹ Lisäksi ympäristövahinkolaissa on säädetty erityisestä ankarasta vastuusta, mikäli vahinko tapahtuu esimerkiksi häiriötilanteessa tai laiminlyönnin vuoksi. Tällöin vastuu on riippumaton huolimattomuudesta tai tahallisuudesta, eikä sen suuruutta ole rajattu.⁸² Ympäristövahinkolaki perustuu varovaisuusperiaatteeseen. Tämä on ymmärrettävää koska ympäristölle aiheutuneet vahingot ovat yleensä sen tyyppisiä, että niiden aiheuttamia vaikutuksia ei voida koskaan saada korjattua täysin ennalleen.⁸³

Ympäristön suojeleminen ja vastuu ympäristöstä on arvostettu Suomessa niin korkealle, että ympäristölle aiheutettu vahinko on tietyissä tilanteissa säädetty myös rikoslaissa rangaistavaksi. Tietyistä ympäristörikoksista voidaan tuomita jopa vankeusrangaistuksia. Rikosoikeudellisen vastuun merkitys korostuu *Hollo* mukaan lähinnä sen aiheuttamassa pelotusvaikutuksessa, koska vastuu ei johda ympäristövahingon korvaamiseen.⁸⁴ Rikosoikeudellisen vastuun lisäksi kyseeseen tulee yleensä myös ympäristövahinkolain mukainen korvausvastuu. Ympäristörikoksista tuomitut korvaukset ovatkin yleensä varsin ankaria.⁸⁵

2.4. Yhteenveto

Suomen kaivoslaki oli tullut tiensä päähän ja se kaipasi kokonaisvaltaista uudistusta. Uusi kaivoslaki hyväksyttiin eduskunnan toisessa käsittelyssä maaliskuussa 2011 ja sen on määrä tulla voimaan kesällä 2011. Uudistuksen hyväksymisellä oli kiire muun muassa siksi, että ehdotetun uuden lain yleisen siirtymäsäännöksen mukaisesti ennen lain voimaantuloa vireillepannut kaivoslupahakemukset käsitellään kumottavan lain mukaisesti.⁸⁶

Uudistustarpeeseen velvoittivat erityisesti kumottavan lain säätämisen jälkeen kaivosteollisuudessa ja nyky-yhteiskunnassa tapahtuneet kehitysaskleet. Tällaisia kehitysaskleita ovat esimerkiksi yhteiskunnan muuttuminen maatalousyhteiskunnasta hyvinvointiyhteiskunnaksi, sekä globalisaatio ja kaivosteollisuuden monikansallistuminen.

⁸¹ *Hollo* 2009b s. 503

⁸² *Hollo* 2009b s. 505

⁸³ *Hollo* 2009b s. 496

⁸⁴ *Hollo* 2009b s. 407

⁸⁵ Rikosoikeudellista vastuuta on käsitelty tarkemmin esimerkiksi *Kuusiniemi et al.* 2008 s. 315- 332

⁸⁶ HE 273/2009 vp s. 167, uuden lain 178 §

Lisäksi omat vaatimuksensa myös kaivoslainsäädännölle oli tuonut perusoikeuksien kasvanut asema yhteiskunnassa, sekä niihin läheisesti liittyvät ympäristönsuojelulliset kysymykset. Käytännössä perusoikeuksien merkitys on kasvanut etenkin viranomaisten ja tuomioistuinten soveltamiskäytännössä. Kumottavaa lakia säädettäessä perusoikeuksia tarkasteltiin ns. perinteisessä doktriinissa. Perusoikeuskulttuurin kehittyminen onkin asettanut julkiselle vallalle suurempia velvoitteita taata perusoikeuksien toteutuminen myös lainsäädännön soveltamistoiminnassa. Tämä oli keskeinen syy kaivoslainsäädännön uudistamistarpeelle.

Kumottava laki ei kyennyt enää sopeutumaan kaikkiin sille asetettaviin vaatimuksiin. Olikin tarkoituksenmukaisempaa alkaa rakentaa uutta lakia täysin alusta. Tällä en tarkoita sitä, että kumottavan lain säännöksistä tulisi tarkoitushakuisesti poiketa uudessa laissa, vaan sääntelyä on ollut kehitettävä niiltä osin kuin se on nähty tarpeelliseksi. Uudessa laissa onkin osin edelleen tukeuduttu kumottavan lain säännöksiin.

Ihmisoikeussopimuksen ratifiointi, perusoikeusuudistus, sekä viimeisimpänä perustuslain uudistus vuonna 2000 ovat nostaneet aiemmin lakien taustalla vaikuttaneet perusoikeudet oikeusjärjestelmän keskipisteeseen. Erityislakien yhteensovittaminen perusoikeusjärjestelmän kanssa onkin muodostunut yhä tärkeämmäksi kriteeriksi. Tähän osaltaan velvoittaa myös perustuslain 106 §, jonka mukaan perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lainsäädännöstä ei tule soveltaa. Voidaankin todeta kaivoslain kokonaisarvioimisen perustuslain suhteen olleen tarpeellinen.

Kaivoslain uudistus ja etenkin siinä suoritettu kokonaisarviointi perusoikeuksien suhteen on saanut osakseen myös kritiikkiä. *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry* on kritisoinut kaivosyhtiöiden oikeuksien liian vähäistä huomioimista kaivoslakia uudistettaessa. On totta, että myös oikeushenkilöillä, kuten kaivosyhtiöillä, on tunnustettu olevan perusoikeuksia. Näkemykseni mukaan niiden toteutumiseen on kuitenkin kiinnitetty tarpeellinen määrä huomiota lainuudistustyössä. Työryhmälle annetuissa selvityksissä on kattavasti ja vakuuttavasti perusteltu esimerkiksi taannehtivuuskiellon tulkintojen muutoksen vaikutus kaivosyhtiöiden lupiin.

3. Omaisuudensuoja

Omaisuudensuoja on perinteisesti kuulunut tärkeänä osana yksilöiden perusoikeuksiin. Omaisuudella tarkoitetaan käytännössä varallisuusarvoisia etuja, joihin tärkeimpänä kuuluu omistusoikeus. Varsinaisen omistusoikeuden lisäksi omaisuudensuojan piiriin kuuluvat myös esimerkiksi rajoitetut esineoikeudet.⁸⁷

Omaisuudensuoja on ollut keskeisessä roolissa myös Suomen perusoikeusjärjestelmää kehitettäessä. Se on hallinnut suvereenisti sekä suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa käytyä perusoikeuskeskustelua, että perustuslakivaliokunnan perusoikeuksiin liittyviä ratkaisuja. Tämä onkin osaltaan johtanut omaisuudensuojan kehittymiseen varsin eriytyneeksi alueeksi perusoikeuksien sisällä.⁸⁸

Myös omaisuudensuojaan ovat vaikuttaneet samat perinteiseen perusoikeusdoktriiniin sisältyneet ongelmat kuin muihinkin perusoikeuksiin. Näitä ongelmia olivat omaisuudensuojan toteutumisen arviointi lähinnä vain lainsäädäntövaiheessa, sekä omaisuuden suojaaminen vain lainsäädännöllä toteutettavia puuttumisia vastaan. Lisäksi julkisen vallan omaisuuden suojaaminen tapahtui lähinnä negatiivisin velvoittein. Julkinen valta pidättäytyi siis rajoittamasta omaisuuden vapaata käyttöä, mutta se ei sitoutunut suojaamaan yksityisten omaisuutta muiden loukkauksia vastaan.⁸⁹

Viimeaikoina omaisuudensuojan asema tulkinta- ja soveltamiskäytännössä on kehittynyt samaa tahtia muiden perusoikeuksien kanssa. Sen asema on säilynyt vahvana, vaikka muut perusoikeudet ovatkin nousseet perusoikeuskeskustelussa sen rinnalle. Omaisuudensuoja on kehittynyt etenkin yksilöiden suojana. Se veloitetaankin nykyään muiden perusoikeuksien tavoin ottamaan huomioon kaikessa julkisen vallan toiminnassa.⁹⁰

Perustuslain 15 §:n mukaisesti jokaisen omaisuus on turvattu. Tällä tarkoitetaan oikeutta omistaa, hallita ja käyttää omaa omaisuuttaan ilman, että julkinen valta tätä rajoittaa. Toisaalta em. passiivisuusvelvoitteen lisäksi pykälä asettaa julkiselle vallalle myös tietynlaisen aktiivisuusvelvoitteen. Julkisen vallan on myös aktiivisin toimin turvattava omaisuudensuojan

⁸⁷ Hallberg 1999 s. 51

⁸⁸ Länsineva 2002 s. 43- 44

⁸⁹ Länsineva 2002 s. 45

⁹⁰ Länsineva 1999 s. 479, Länsineva 2002 87- 88

toteutuminen muiden yksityisten subjektien toimia vastaan. Omaisuudensuoja antaa siis suojaa sekä, horisontaali-, että vertikaalisuhteessa.⁹¹ Lisäksi voidaan katsoa, että kyseinen pykälä suojaa nykyisin niin luonnollisia kuin oikeushenkilöitäkin.⁹²

Suomessa omaisuudensuojakysymyksiä tulee arvioida ottaen huomioon sekä perustuslaki, että Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus. *Länsinevan* mukaan jokaisen julkisen vallan toimenpiteen, jolla puututaan yksityisen henkilön omaisuuteen, tulee täyttää näistä molemmista aiheutuvat normatiiviset velvoitteet.⁹³

Omaisuudensuoja tulee kaikkien perusoikeuksien tavoin ottaa huomioon kaikessa julkisen vallan toiminnassa lainvalmistelutöistä lain soveltamistilanteisiin. Perustuslaki velvoittaa lainkäyttäjää kaikissa tilanteissa. *Länsinevan* mukaan omaisuudensuojalla on tärkeä merkitys erityisesti yksilön kannalta. Suojaamalla oikealla tavalla yksilön taloudellista toimintavapautta ja taloudellista turvallisuutta luodaan samalla edellytyksiä myös muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Omaisuudensuojan on kuitenkin katsottava olevan osin suhteellinen. Tämän voi huomata esimerkiksi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä, jossa on korostettu, että mikäli omaisuutta suojattaisiin ehdottoman tiukasti, jouduttaisiin suuri osa yksityis- ja julkisoikeudellisesta lainsäädännöstä säätämään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.⁹⁴

Tässä kappaleessa tuon esille omaisuudensuojan erityispiirteitä pakkolunastustilanteissa ja muita edellytyksiä, jolloin omaisuudensuojan voidaan katsoa väistyvän. Tarkastelussa käsittelen kaivoslain uudistusta perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa.

3.1 Omaisuudensuojan rajoittaminen uudessa kaivoslaissa

Omaisuudensuojan, niin kuin muidenkin perustuslaissa taattujen perusoikeuksien rajoittamisen on katsottu olevan tietyissä tilanteissa mahdollista. Kaivostoiminnassa joudutaan usein tekemisiin omaisuuden pakkolunastuksen kanssa. Tällöin ehdottomina edellytyksinä vaaditaan perustuslain 15§:n 2. momentin mukaista yleistä tarvetta ja täyttä korvausta. Tämä ei kuitenkaan riitä, sillä näiden lisäksi perusoikeuksien rajoitusta tulee tarkastella myös

⁹¹ horisontaalisuhde on yksityinen - yksityinen ja vertikaalisuhde on yksityinen – julkinen, ks. esim. *Länsineva* 2002 132- 150, Turvaamisvelvoitteesta *Länsineva* 2002 s. 99- 102

⁹² *Ojanen* 2009 s. 25 vrt. *Länsineva* 1999 s. 480- 482, jonka mukaan tuolloin oikeushenkilöiden perusoikeuksia suojattiin käytännössä vain välillisen suojan opin mukaisesti.

⁹³ *Länsineva* 2002, s. 177, ks. esim. PeVL 21/1996 vp

⁹⁴ *Länsineva* 1999, s. 508

perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testin mukaisesti. *Länsineva* on katsonut, että yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimusta tarkasteltaessa ei ratkaisua voida tehdä kokonaisharkinnalla, vaan päätöksentekijän harkintavalta on olennaisesti rajoitetumpaa. Täyden korvauksen ja yleisen tarpeen vaatimukset ovat siis ehdottomia edellytyksiä lunastukselle. Muita rajoitusedellytyksiä arvioitaessa voidaan kuitenkin ottaa huomioon kokonaisvaltainen punninta eri intressien välillä.⁹⁵

Perusoikeuksien rajoittamisella tarkoitetaan *Viljasen* mukaan perusoikeussäännösten soveltamisalojen piirissä olevien oikeuksien kaventamista tai perusoikeussäännösten suojaaman yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein.⁹⁶ Perusoikeuksien toteutumista voidaan rajoittaa vain tietyt edellytykset täyttävissä tilanteissa.

Perusoikeusrajoitusten sallittavuutta voidaan mitata testillä, joka tällaisessa tilanteessa tulee läpäistä. Hallituksen esityksessä perusoikeusuudistukseksi omaisuudensuojan rajoittamista käsiteltiin perustuslakivaliokunnan arvointikriteerien mukaisesti, pohtimalla milloin omaisuudensuojaan puuttuminen on mahdollista tavallisella lailla ja milloin se vaatii perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.⁹⁷

Pakkolunastuksen edellytykset tulee arvioida jokaisessa tilanteessa tapauskohtaisesti. Asetettuja kriteerejä tulee tulkita suppeasti. Yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimukset tulee siis ehdottomasti täyttää. Nämä kriteerit turvaavat omistajan oikeudet omaisuudensuojan loukkaustilanteessa. Käsittelen seuraavassa omaisuudensuojan rajoittamista kaivostoimintaan liittyvissä pakkolunastustilanteissa, sekä lunastukselle omaisuudensuojan rajoitteena asetettuja edellytyksiä, jotka voidaan johtaa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina.⁹⁸

3.1.1. Yleinen tarve

Yleisen tarpeen määritelmä on ollut aktiivisesti keskustelun aiheena pakkolunastustilanteissa. Yleisen tarpeen on katsottu olevan varsin vaikeasti määriteltävissä. Määritelmä muokkautuikin alueellisesti, paikallisesti ja yritysakohtaisesti. Yleinen tarve ei ole

⁹⁵ *Länsineva* 1999 s. 490- 495

⁹⁶ *Viljanen* 2001, s. 14

⁹⁷ Perusoikeuksien rajoituksia arvioitaessa käytettävä yleisten rajoitusedellytysten testi *Viljanen* 1999 s. 163 ja *Viljanen* 2001. Perusteena testille ovat PeVM 25/1994 vp s. 5 lausutut ehdot.

⁹⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 4-5

myöskään sisällöltään dynaaminen, vaan sen sisältö voi kehittyä yhteiskunnallisten toimintojen muokatessa erilaisten toimintojen kirjoa.⁹⁹ Yleinen tarve rinnastetaan usein yleiseen etuun, mutta mielestäni tarve vaatii toiminnolta paljon suurempaa hyödyttävyyttä kuin etu. Yhteisölle aiheutuvaa etua tai hyötyä voi aiheutua monesta toiminnosta, mutta tämä ei lähtökohtaisesti kuitenkaan tarkoita, että toiminta olisi yleiseltä kannalta ajateltuna tärkeä tai tarvittava. Lunastuslain hallituksen esityksessä yleiselle edulle ja tarpeelle ei vedetä selvää rajaa. Oikeuskirjallisuudessa ne on kuitenkin nähty selvästi toisistaan eroavina käsitteinä.¹⁰⁰

Huomionarvoista on myös se, että pakkolunastuksen tulee olla yleisen tarpeen *vaatima*. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan pakkolunastusta ei voida sallia tilanteissa, joissa lunastus on ainoastaan yleisen tarpeen vuoksi *perusteltua*. Tämä asettaa yleisen tarpeen vaatimukselle varsin korkeat rajat.¹⁰¹

Yleistä tarvetta koskevassa keskustelussa on nostettu esille myös lunastuksen suorittavan subjektin asema. Alun perin pakkolunastustyökalu on tarkoitettu julkisen vallan keinoksi turvata yleisen tarpeen vaatima toiminta tilanteissa, joissa yksityinen luonnollinen - tai oikeushenkilö pyrkii sitä jarruttamaan. *Kuusiniemen & Peltomaan* mukaan erinäisten yleisen edun kannalta tarpeellisten hankkeiden toteuttaminen olisi mahdotonta, ilman pakkolunastusmahdollisuutta.¹⁰² Perinteisesti pakkolunastuskäsitteellä on tarkoitettu julkisen vallan toimenpidettä, jolla omaisuutta otetaan pakolla pois omistajaltaan.¹⁰³

Pakkolunastustilanteet ovat kuitenkin aikojen saatossa muuttuneet huomattavasti. Tällä hetkellä suuressa osassa lunastuksista lunastajana on yksityinen subjekti. Tämä on osaltaan muuttanut myös yleisen tarpeen vaatimuksen määritelmää ja sille asetettuja kriteerejä.

Länsinevan mukaan yksityisen suorittama lunastus on mahdollinen tilanteissa, joissa lunastuksen katsotaan palvelevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää yleistä tarvetta. Oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä onkin yleisesti hyväksytty esimerkiksi voimalinjoja ja kaasuputkia varten suoritettavan maa-alan pakkolunastus yleisen tarpeen nimissä, vaikka lunastajana olisi yksityinen toimija.¹⁰⁴

⁹⁹ Esimerkiksi Suomen liittyminen Euroopan Unioniin on muokannut yleisen tarpeen määritelmää huomattavasti.

¹⁰⁰ *Kuusiniemi & Peltomaa* 2000 s. 108- 115 viitteineen.

¹⁰¹ PeVL 38/1998 vp

¹⁰² *Kuusiniemi & Peltomaa* 2000 s. 30

¹⁰³ *Länsineva* 2002 s. 203 viitteineen.

¹⁰⁴ *Länsineva* 2002 s. 223 ja HE 273/2009 vp 190

Kaivoslakiuudistuksen hallituksen esityksessä yksityisen subjektin oikeutta lunastukseen on perusteltu vertaamalla sitä maa-alojen lunastamiseen voimajohtoja varten. Esityksen mukaan kyseisten lunastusten on yleisesti katsottu olevan hyväksyttyjä myös yksityisten subjektien suorittamina.¹⁰⁵ Näkemykseni mukaan kyseinen perustelu ei ole täysin riittävä.

Lunastuslainsäädännön esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa on korostettu voimajohtoja ja kaasuputkia varten suoritettussa lunastuksessa sitä, että lunastuksen suorittavat yksityiset subjektit tuottavat palveluja yhteiseen, *yleisehköön* käyttöön.¹⁰⁶ Kaivosteollisuudessa kaivostuotteiden on katsottu suurimmilta osin päätyvän ulkomaille.¹⁰⁷ Tässä valossa voitaisiinkin siis kritisoida yksityisten subjektien oikeutta lunastaa maata, ellei toiminnasta aiheutuva hyöty ohjautu vähintään yleisehköön käyttöön, kuten voimajohtoja varten maata lunastettaessa. Joka tapauksessa lopputuotteen päätyminen yhteiseen, yleiseen käyttöön ja täten yleisen tarpeen vaatimuksen täyttyminen tulee ainakin perustella lupahakemuksen yhteydessä.¹⁰⁸

Osaksi yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä on perusteltu myös valtion mineraalintuotannon omavaraisuuden kehittämisellä ja Suomessa jatkojalostukseen tarvittavien mineraalien tuottamisella.¹⁰⁹ Lähtökohtaisesti Suomessa toimivista kaivoksista saadut mineraalit viedään kuitenkin suurilta osin ulkomaiseen käyttöön.¹¹⁰

Kaivosteollisuudessa kaivosyhtiöiden tarjoama yleinen etu kulminoituu lähinnä lisääntyvinä työpaikkoina. Kaivosten tuotteista enemmistö viedään ulkomaille ja myös monikansallisten yhtiöiden saama voitto ohjautuu suurilta osin pois Suomen markkinoilta. Tämä aiheuttaakin sen, että kaivoksista saatavan työllisyysedun on oltava merkittävä. Suomen nykyisessä taloustilanteessa kaivoksista odotetaankin valtion pelastajaa.¹¹¹ Kaivosten uskotaan tarjoavan työpaikkoja yhä enenevässä määrin. Merkityksellistä on myös se, että kaivoksille otollisimmat

¹⁰⁵ HE 273/2009 vp s. 190

¹⁰⁶ Esimerkiksi lunastamisen voimajohtojen ja kaasuputkien tarpeeseen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu täyttävän yleisen tarpeen vaatimuksen, vaikka lunastava subjekti olisi yksityinen. Ks. esim. PeVL 28/2000 vp. ja 49/2002 vp. ks. myös oikeuskirjallisuudessa *Kuusiniemi ja Peltomaa* 2001 s. 79- 80

¹⁰⁷ *Länsineva* 2006 s. on katsonut, että nykyisin kaivostoiminnassa suurimmaksi osaksi pyritään yleisen edun sijasta yksityiseen voittoon.

¹⁰⁸ Yleisestä tarpeesta voidaan puhua myös EU:n tasolla. EU:n mineraaliselvityksen mukaan unionin tulee nostaa omavaraisuusastettaan mineraalintuotannossa ja myös Suomella on kyseisessä hankkeessa suuri rooli. ks. raportti *Critical raw materials for the EU*.

¹⁰⁹ HE 273/2009 vp s. 105 Hallituksen esityksessä käytetään nimitystä raaka-ainehuolto

¹¹⁰ *Kokko ja Koivurova* 2008 s. 209

¹¹¹ Kaivosten tärkeyden voi huomata esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön suorittamasta Suomen aktiivisesta markkinoinnista kaivosteollisuudelle. Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 154/2007

alueet sijaitsevat Pohjois- ja Itä- Suomessa. Näillä muuttotappioalueilla kunnat tarvitsevat kaivoksia etenkin niiden tuomien työpaikkojen ja täten myös veronmaksajien vuoksi. Etenkin kyseisillä alueilla kaivosten tuottamalle yleiselle edulle voidaan katsoa olevan myös tarvetta.

Mielestäni kaivoksia ei kuitenkaan tulisi lähteä perustamaan ilman yleistä etua ja hyötyä koskevien vaatimusten täyttymistä. Tärkeäksi kriteeriksi näenkin muodostuvan kaivosyhtiöille asetetut vaatimukset työpaikkojen lisääntymisestä tiettyyn tasoon asti. Lisäksi huomionarvoista on, että EU:ssa vallitsevan työvoiman vapaan liikkuvuuden vuoksi ei voida pitää läheskään varmana, että kaivoksessa työskentelevät henkilöt ovat tulevaisuudessa suomalaisia.¹¹² Tämän vuoksi olisikin tärkeää täyttää yleisen tarpeen vaatimus myös muilla kriteereillä. Tällaisia muita keinoja voisivat olla esimerkiksi kaivosalueiden ympäristön ja toimimismahdollisuuksien kehittämiseen osallistuminen.

Viime aikoina olemme kuulleet uutisia Yara Suomi Oy: n Soklin kaivokselta, jonka mukaan perustettavan kaivoksen tuottamien mineraalien rikastaminen suoritettaisiin Suomen sijasta Venäjällä.¹¹³ Kyseisenkaltaiset uutiset vaikuttavat osaltaan aina myös kaivosten yleisen tarpeen arviointiin ja vähentävät kaivoksista saatavan edun määrään ja tämän vuoksi niihin tulee suhtautua hyvin vakavasti. Suomen valtiolla tulee olla käytettävissään keinot puuttua kaivosyhtiöiden toimintaan, mikäli yleiselle edulle asetetut vaatimukset eivät täyty enää kaivosluvan saamisen jälkeen.

3.1.1.1. Intressipunninta

Yleisen tarpeen vaatimusta arvioitaessa on otettava huomioon myös mahdollisen toimenpiteen aiheuttama yksityinen haitta. Omaisuudensuojan rajoitusta arvioitaessa onkin suoritettava intressipunninta, jossa arvioidaan yleisen edun ja yksityisen haitan välistä suhdetta. Näin toimitaan myös uuden lain mukaisessa järjestelmässä lupaedellytysten arvioinnissa. Yleisen edun tulee olla huomattavasti suurempi kuin yksityisen haitan, jotta lupa voidaan myöntää. Intressipunninnan vaatimus on johtanut uuden lain järjestelmässä lupaharkinnan väljentämiseen siten, että kaikki toimintaan vaikuttavat faktat voidaan ottaa lupaa myönnettäessä huomioon. Intressipunninta kuuluu myös oleellisena osana

¹¹² Lissabonin sopimuksen 45 artikla

¹¹³ Yara Suomi Oy tiedote 1.2.2011

lunastuslakiin. Tästä johtuen on luonnollista, että se sisältyy myös kaivoslain mukaiseen toimintaan.¹¹⁴

Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry on kritisoinut intressipunnintaa. Yhdistyksen mukaan se estää pienten kaivosten toiminnan, koska pienet ja lyhyet hankkeet eivät välttämättä täytä yleiselle edulle asetettuja vaatimuksia. Lisäksi intressipunninta vaikeuttaa kaivosluvan saannin ennakoitavuutta. Tällä taas on huomattava vaikutus kaivosten rahoitusten saamiseen tulevaisuudessa. Yhdistyksen näkemyksen mukaan rahoituksen saaminen käytännössä hankaloituu huomattavasti, kun riskit kaivosluvan saamisesta nousevat.¹¹⁵

Kaivosyhtiöiden toimesta on kritisoitu myös sitä, että intressipunninnan vaatimusta lakiin sisällytettäessä ei ole tarpeeksi huomioitu sopimuksin siirrettyjä kaivosalueita, joille perustuslain 15 §:n 2 momentti ei siis aseta yleisen tarpeen vaatimusta.¹¹⁶

Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry on todennut lausunnossaan, että ”Intressipunninnan sijasta pitää käyttää näkemystä, että lupa annetaan kun lupahakemus on perusteltu ja esiintymä on kohtuullisesti taloudellisesti hyödynnettävissä. Itsestään selvää on tietysti, että luontoa ja ympäristöä koskevan lainsäädännön edellytykset täytetään myös kaivostoiminnassa jo voimassa olevan oikeuden mukaan.”¹¹⁷ Mielestäni menettelyn tulee olla tällainen, kun kaivosalue on siirretty kaivosyhtiölle lunastuksen sijasta sopimuksin, mutta lunastustilanteissa vaatimukset tulee asettaa korkeammiksi.

3.1.1.2. Omistajalle aiheutuva kohtuuttomuus

Yleisen tarpeen vaatimusta tarkasteltaessa on otettava huomioon myös yksityiselle mahdollisesti aiheutuva kohtuuttomuus. Etenkin pakkolunastuksesta omistajalle aiheutuva kohtuuttomuus tulee ottaa huomioon tapauskohtaisesti. Kohtuuttomuutta arvioitaessa huomioon tulee ottaa jokaisen tilanteen yksityiskohtaiset erityispiirteet. Tällaisia ovat esimerkiksi pakkolunastettavan omaisuuden vaikutus omistajan elinkeinon hankkimiseen tai muuhun tulonlähteeseen. *Länsinevan* mukaan puuttuminen sellaiseen omaisuuteen, joka nauttii samanaikaisesti useamman perusoikeussäännöksen suojaa, edellyttää erityisen painavia

¹¹⁴ ks. *Länsineva* 2006 s. 7, lunastuslain 4 §, sekä tästä *Kuusimäki & Peltomaa* 2000 s. 119- 122

¹¹⁵ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry*:n lausunto s. 7 ja 10

¹¹⁶ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry*:n lausunto s. 10

¹¹⁷ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry*:n lausunto s. 29

perusteita.¹¹⁸ Kyseisen kaltaiset tilanteet tulee ratkaista aina tapauskohtaisesti ja tavoitteeksi tulee asettaa molempien osapuolten perusoikeuksien mahdollisimman täydellinen samanaikainen toteuttaminen¹¹⁹.

Pakkolunastuksen vaikutuksia tulee tapauskohtaisesti arvioida periaatteella yksityinen haitta *contra* yleinen etu. Yksittäisen luonnollisen- tai oikeushenkilön ei tule kuitenkaan kärsiä kohtuuttomaksi muodostuvia seuraamuksia yleisen edun nimissä. EIS: n soveltamiskäytännössä on korostettu omaisuudensuojan edellyttävän, että yhteiskunnan yleisten etujen toteuttamisen ja yksilön omaisuusarvoisten oikeuksien välillä tulee säilyttää kohtuullinen tasapaino. Kohtuuttoman raskaiden taloudellisten seuraamusten asettaminen vain joidenkin yksilöiden kannettavaksi merkitsee tämän tasapainovaatimuksen loukkaamista.¹²⁰

3.1.2. Yleisen tarpeen vaatimuksen kontrollointi kaivostoiminnassa

Yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymiseen kaivostoiminnassa tulee mielestäni kiinnittää radikaalisti enemmän huomiota ja sitä tulee myös todellisuudessa vaatia. Tämä tapahtuu uuden lain voimaantullessa lupakontrollin yhteydessä. Uuden lain mukaisesti kaivosyhtiöiden on perusteltava kaivosalue-lunastuslupaa hakiessaan myös yleisen tarpeen täyttymisen vaatimus. Lopullisen päätöksen ja yleiselle tarpeelle asetettavan vaatimustason määrää siis lopullisesti valtioneuvosto ja sen alaisuudessa toimiva TEM.

Yhtenä vaihtoehtona yleisen tarpeen vaatimuksen takaamiseksi voisi pitää valtionyhtiön perustamista kaivosteollisuuteen. Tällä hetkellä valtionyhtiötä ei ole, vaikka julkisuudessa tästä onkin käyty keskustelua. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeri *Mauri Pekkarinen* on ehdottanut valtionyhtiön perustamista kaivosalalle.¹²¹ Valtionyhtiön kautta ainakin osa kaivosteollisuuden tuottamista voitoista jäisi Suomeen. Valtionyhtiön perustamista kohtaan on esitetty myös kriittisiä mielipiteitä. Osa näkee valtionyhtiön perustamisen hidasteena kaivosten kehittämiselle ja työpaikkojen lisäämiselle.¹²²

¹¹⁸ *Länsineva* 1999 s. 500 ja 2002 s. 235

¹¹⁹ *Viljanen* 1999, s. 155

¹²⁰ *Länsineva* 1999, s. 506

¹²¹ Lehtijuttu www.talouselämä.fi 7.10.2010. TEM:n asettaman selvitysmiehen mukaan yksi mahdollisuus olisi perustaa Suomelle kaivossijoitusyhtiö. KS. Kaivosrahoituksen selvitysmiestehtävä, 11.2.2011; Dnro TEM/3385/06.02.01/2010]

¹²² Ks. esim Savukosken kunnanjohtaja *Mauri Aarrevaara*. www.uusisuomi.fi 2.2.2011

Tällä hetkellä Suomessa toimii vain yksityisiä kaivosyhtiöitä. Näillä yksityisillä toimijoilla on katsottu voimassaolevan käytännön mukaan olevan vaikutusta Suomen teollisuuteen ja työllisyystilanteeseen tulevaisuudessa siinä määrin, että yleisen tarpeen vaatimus täyttyy, vaikka ne eivät suoranaisesti toimikaan merkittävästi suomalaisten hyväksi. Tähän näen vaikuttaneen Suomessa perinteisesti vallalla olleen varsin myönteisen ilmapiirin kaivosteollisuudelle. Kaivokset on nähty mieluummin suurena mahdollisuutena, kuin luonnonvarojen ja maisemien pilaaajana.¹²³

Yleisen tarpeen lisäksi pakkolunastus vaatii lisäksi maanomistajalle maksettavaa täyttä korvausta. Täyden korvauksen periaatetta ja sen asettamia edellytyksiä on esitelty jäljempänä kappaleessa 6. Pakkolunastustilanteissa tulee näiden edellytysten lisäksi ottaa huomioon myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testi, jota käsittelen seuraavaksi.

3.2. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testi

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testi asettaa omaisuudensuojan rajoitukselle yleisen tarpeen ja täyden korvauksen periaatteita täydentäviä velvoitteita. Lunastustilanteissa onkin sovellettava myös rajoitusedellytysten testiä.¹²⁴ Tämän lisäksi kyseinen testi vaikuttaa myös tilanteissa, joissa omaisuutta ei pakkolunasteta, vaan sen käyttöä vain rajoitetaan. Kaivoslain mukaisten käyttöoikeuden rajoitusten on kuitenkin katsottu vaikuttavan niin suuresti omistajan oikeuksiin, että ne on rinnastettu pakkolunastuksiin.¹²⁵ Testi perustuu perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöön, jossa perusoikeuksien rajoitusedellytykset on listattu testin muotoon.¹²⁶

Viljanen näkee testin tärkeimpänä antina sen, että lainsäätäjät veloitetaan ottamaan kantaa ja perustelemaan perusoikeuksien rajoituksen sallittavuus jokaisen kriteerin kohdalta.¹²⁷ Näin ollen mahdolliset perustuslain kanssa ilmenevät ristiriidat voidaan muuttaa jo lakia

¹²³ Valtiontarkastusviraston 2007 antaman lausunnon mukaan muun muassa Kauppaministeriö markkinoi Suomea erinomaisena paikkana kaivosteollisuudelle. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 154/2007

¹²⁴ *Länsineva* 1999 s. 495- 497

¹²⁵ vrt. kuitenkin *Länsineva* 1999 s. 491- 492, jossa hän katsoo, että esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntämistä koskevat rajoitukset jäävät pakkolunastussäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Hän näkee tällaiset tilanteet pelkästään perusoikeuksien rajoituksina. Hallituksen esityksessä uudeksi laiksi on kuitenkin katsottu, että ottaen huomioon erityisesti kaivoslainsäädännössä tapahtuvien käyttörajoitusten kesto, tulee ne rinnastaa pakkolunastuksiin.

¹²⁶ rajoitusedellytysten arvioinnissa käytettävä yleinen testi *Viljanen* 1999 s. 163 ja *Viljanen* 2001. Perusteena testille ovat PeVM 25/1994 vp s. 5 lausutut ehdot.

¹²⁷ *Viljanen* 2001 s. 351

säädettäessä. Mikäli ristiriidat on poistettu jo lakia säädettäessä, ei ongelmia pitäisi ilmetä. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten testiä tulee kuitenkin soveltaa myös kaikessa julkisen vallan toiminnassa ja lakien soveltamistilanteissa.¹²⁸

Yleisten rajoitusedellytysten testiä tulee soveltaa myös oikeushenkilöiden perusoikeuksien rajoittamiseen. Tällöin huomioon tulee kuitenkin ottaa rajoitusten yksilöliityntöjen läheisyys. Jos nämä liitynnät ovat etäisiä, ei testiä *Länsinevan* mukaan ole tarpeen soveltaa aivan yhtä tiukasti, kuin yksityishenkilön perusoikeuksia rajoitettaessa.¹²⁹

3.2.1. Lailla säätämisen vaatimus

Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua lakiin. Tämä estää myös perusoikeuksien rajoittamista koskevan toimivallan siirtämisen lakia alemmalle säädöstasolle. Käytännössä lailla säätämisen vaikutus lainsäätämistilanteessa velvoittaa muuttamaan perustuslain kanssa ristiriitaisen säännöksen tai vaihtoehtoisesti lakiehdotuksen säätämisestä on luovuttava kokonaan.¹³⁰ Pakkolunastustilanteissa tämä ilmenee siten, että perustuslainmukaisena voidaan pitää ainoastaan sellaista lunastusta, joka perustuu lakiin. Koska pakkolunastuksessa puututaan niin radikaalisti omistajan oikeuksiin, on sille perusteltua asettaa tiukat kriteerit. Pakkolunastuksen oikeuttavasta lainsäädännöstä on *Länsinevan* mukaan ilmentävä ainakin pakkolunastuksen edellytykset, lunastuskorvauksen määräytymisen ja suorittamisen perusteet, noudatettava menettely, sekä oikeusturvajärjestelyt.¹³¹ Lain muodossa annettu määräys turvaa yhdenvertaisuuden vaatimuksen toteutumista, koska se koskee kaikkia samassa asemassa olevia henkilöitä. Yleisessä muodossa annettu laki voidaan nähdä myös torjuvan yksittäistapauksellisia mielivaltaisia viranomaistoimia.¹³²

Lailla säätämisen vaatimus on otettu pääsääntöisesti huomioon perusoikeuksia rajoitettaessa uudessa laissa. Uudessa laissa on hyvin yksityiskohtaisesti määritelty edellä mainitut *Länsinevan* luettelemat edellytykset. *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry* on kuitenkin kritisoinut lupajärjestelmän joustavuuteen kuuluvaa harkintaa siitä, että se antaa viranomaiselle mahdollisuuden tehdä omia tulkintoja, joille ei ole perustaa laissa. Tämä taas voisi johtaa lailla

¹²⁸ Rovaniemen HO 28.6.2002/R 02/86 on loistava esimerkki perusoikeuksien yleisien rajoitusedellytysten testin soveltamisesta lainkäyttöön. Hovioikeus on perustellut tuomionsa erittäin kattavasti ottaen testin huomioon.

¹²⁹ *Länsineva* 2002 s. 113- 116

¹³⁰ *Viljanen* 2001 s. 63

¹³¹ *Länsineva* 1999 s. 495- 496

¹³² *Viljanen* 2001 s. 68

säätämisen vaatimuksen laiminlyöntiin arvioitaessa perustuslaissa kaivosyhtiölle taattua elinkeinonvapautta.¹³³

Mielestäni kokonaisharkintaa käyttäen lupajärjestelmän joustavuus on kuitenkin hyväksyttävä. Joustavuudella pyritään takaamaan kaikkien asiaan tapauskohtaisesti vaikuttavien perusoikeusrelaatioiden riittävä huomioiminen. Tämä johtaa lopputulokseen, josta aiheutuva yleinen hyöty on suurempi, kuin kaivosyhtiöille luvan saamisen epävarmuutena aiheutuva haitta.

3.2.2. Tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimus

Rajoitusedellytysten mukaan perusoikeuksien rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee selvitä laista. Epäselvyyttä ei saa myöskään jäädä siitä, kuka ja missä laajuudessa on oikeutettu suorittamaan perusoikeuden rajoituksen.¹³⁴ Perusoikeusuudistuksen yhteydessä yhtenä suurimmista ongelmista perusoikeuksien soveltamiselle esimerkiksi tuomioistuimissa nähtiin perusoikeuksien avoin muotoilu, joka jätti perusoikeuksien sisällön varsin joustavaksi. Tämä osaltaan johti myös siihen, että esimerkiksi perusoikeuksien rajoitusten sallittavuus ei ollut aina selvä. Tähän ongelmaan haluttiin puuttua siten, että tärkeimmät sallitut rajoitusperusteet tuotaisiin perusoikeuksien sisään. Omaisuuden suojauslausekkeeseen jo sisältynyttä yksilöityä lakivarausta pakkolunastuksen varalle ei ollut kuitenkaan tarvetta muuttaa.¹³⁵

Tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimus on mielestäni otettu hyvin huomioon maanomistajan perusoikeuksia rajoitettaessa uudessa kaivoslaissa. Näenkin näiden vaatimusten täyttämisen yhdeksi syyksi uuden lain laajuuteen. Uusi laki nostaa kaivoslain pituuden moninkertaiseksi kumottavaan lakiin verrattuna.¹³⁶ Uudessa laissa on pyritty mahdollisimman tarkkaan sääntelyyn, jotta epäselvyyksiltä ja ristiriitaisilta tulkinnoilta välttyttäisiin.

Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry on kuitenkin nähnyt lain laajuuden ongelmallisena. Sen mukaan uudessa laissa olisi tullut ensisijaisesti pyrkiä vähentämään säädösten määrää ja täten

¹³³ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry*:n lausunto s. 27

¹³⁴ *Viljanen* 2001 s. 116

¹³⁵ HE 209/1993 vp s. 14 ja 62 ja *Viljanen* 2001 s. 30- 31, sekä 1999 s. 474

¹³⁶ vrt. esim. Ruotsi ja Norja, joissa kaivoslainsäädäntöä on selkeytetty ja sen pituus on lyhentynyt huomattavasti.

selkeyttämään sääntelyä. Uuden lain mukainen lain pituuden kasvattaminen on yhdistyksen mukaan omiaan aiheuttamaan vaikeaselkoisuutta ja ongelmia lainsoveltamisessa. Yhdistyksen mukaan lain laajuus ei ole johtanut tarkkarajaisuuden ja riittävän täsmällisyyden vaatimukseen täyttymiseen. Heidän mukaansa viranomaisille jää uuden lain mukaisessa menettelyssä liikaa tulkinnanvaraa, joka voi pahimmillaan johtaa esimerkiksi yhdenvertaisuuden vaatimuksen laiminlyöntiin.¹³⁷

Tarkkarajaisuus voi aiheuttaa tietyissä tilanteissa myös ongelmia. Mitä tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin toimintaa säädellään, sitä todennäköisemmin joudutaan tilanteeseen, jossa toinen laki säätelee samaa asiaa toisella tavalla. Tämä voi aiheuttaa huomattavia ristiriitoja lain soveltamisessa. Kyseisistä ongelmista käytetään nimitystä päällekkäisongelma. *Pöyhönen* on määritellyt päällekkäisongelman seuraavasti: ”eri normistot soveltuvat samaan ongelmaan siten, että niiden kunkin pohjalta ongelma saadaan täydellisesti ratkaistua riippumatta muiden normistojen sisällöstä.” Kaivoslainsäädäntö on perinteisesti sen tyyppistä, että siinä ilmenevät ongelmat voivat ulottua useammille oikeudenaloille. Päällekkäisyyksiä voi ilmetä esimerkiksi ympäristölainsäädännön kanssa. Tämä voi aiheuttaa ongelmia ja sekavuutta lainsoveltamistilanteissa.¹³⁸

Maanomistajien oikeuksien kannalta tarkasteltuna uusi laki täyttää mielestäni hyvin tarkkarajaisuuden ja riittävän täsmällisen määrittelyn vaatimukset. Niiden asettamien vaatimusten huomioonottaminen on vaikuttanut huomattavasti uuden lain laajuuteen, mutta lopputulos on mielestäni erittäin hyvä. Tehtävää on toki osaltaan helpottanut myös se, että kaivoslain mukaiset omaisuuden suojan rajoitukset perustuvat suurelta osin lunastuslainsäädäntöön.

Ymmärrän myös kaivosyhtiöiden huolen viranomaisille annetusta tulkintavapaudesta. Tämä voi muodostua esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen vastaiseksi, mikäli lupahakemuksia käsiteltäessä käytetään erilaisia kriteereitä.¹³⁹ Tästä syystä lupahakemuksia käsittelevät virkamiehet tulee mielestäni opastaa siten, että eriäväisyydet käytännössä minimoitaisiin. Tämä edellyttää hyvää yhteistyötä sekä eri viranomaisten, että lupaharkintaa toteuttavien

¹³⁷ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry:n* lausunto s. 8, *Viljanen* 2001 s. 82-86 on kuitenkin tuonut esille, että alueellisiin asioihin on voitu myöntää erityistilanteissa alueellinen toimivalta myös viranomaisille. Tällainen oikeus on annettu esimerkiksi kaavoitusta ja maankäyttöä koskeviin tilanteisiin. Lausutuilla esimerkeillä on läheiset liittymäkohdat myös kaivoslainsäädäntöön.

¹³⁸ Päällekkäisongelmista ks. *Pöyhönen* 2000 s. 9-11

¹³⁹ Yhdenvertaisuusperiaatteesta ks. esim. *Hallberg* 1999 s. 43- 44. ja *Länsineva* 2002 84- 85

virkamiesten kesken. Mielestäni lupaharkinnan joustavuus on kuitenkin erittäin tärkeä osa kaivoslain kokonaisuudistusta ja se tulee johtamaan perusoikeuksien kattavampaan toteutumiseen.

3.2.3. Rajoitusten hyväksyttävyys

Ollakseen hyväksyttäviä perusoikeuksien rajoittamisten tulee läpäistä yleisten rajoitusedellytysten testissä asetetut vaatimukset. Testin mukaan perusoikeuksien rajoitusten tulee yleisesti ottaen olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttyjä.¹⁴⁰ Kriteerien täyttymiseen vaikuttavat myös yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimusten täittyminen. Hyväksyttävien rajoitusten tulee lisäksi täyttää myös EIS: n asettamat vaatimukset. *Viljasen* mukaan perusoikeuksien rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimusta on tarkasteltava vaatimuksena perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän rajoitusperusteen olemassaolosta. Tällöin vältetään siltä, että hyväksyttävyys riippuisi vaatimuksen täyttymistä tarkastelevan henkilön arvoista.¹⁴¹

Hyväksyttävyyksivaatimukseen kuuluu läheisesti myös suhteellisuusvaatimus. *Lavapuron* mukaan tietyn toiminnan rajoittamisen perusteleminen ei ole lähestulkoonkaan niin vaativaa, kun rajoituksen välttämättömyyden ja tietyntasoisien voimakkuuden perusteleminen suhteessa rajoituksen perusteena olevan oikeushyvän painavuuteen.¹⁴²

Länsinevan mukaan omaisuudensuojan ja muiden varallisuus oikeudellisten rajoitusten voidaan katsoa olevan helpommin hyväksyttävissä kuin muiden perusoikeuksien kohdalla keskimäärin. Hänen mukaansa hyväksyttyjen rajoitusperusteiden piiri voi olla jopa hyvin laaja. Kysymykseen voi julkisten etujen lisäksi tulla myös yksityiset edut, kuten kilpailun edistäminen ja fiskaaliset sekä kansantaloudelliset intressit.¹⁴³

Kaivoslain uudistuksessa edellä tarkemmin tarkasteltuun yleiseen tarpeeseen on kiinnitetty paljon huomiota. Tähän on syynä kaivostoimintaan kuuluvat lunastustilanteet. Perustuslakiin kirjattu omaisuudensuojan rajoitusta koskeva yksilöity lakivaraus edellyttää pakkolunastukselta yleisen tarpeen täyttämistä. Tämän lisäksi hyväksyttävyyttä arvioitaessa

¹⁴⁰ *Länsineva* 2002 s. 222

¹⁴¹ *Viljanen* 2001 s. 126- 127

¹⁴² *Lavapuro* 2000 s. 417, ks. suhteellisuusvaatimuksesta jäljempänä 3.2.5.

¹⁴³ *Länsineva* 1999 s. 503

tulee huomioida myös täyden korvauksen periaate. Kyseisen periaatteen sisältöä ja sen asettamia vaatimuksia on käsitelty tarkemmin kappaleessa 4. Kaivoslain järjestelmässä on tukeuduttu maa-alueiden lunastuksen ja omaisuudensuojan rajoittamisen perusteluissa lunastuslain mukaiseen menettelyyn ja siinä tarkemmin asetettuihin vaatimuksiin. Tämä on osaltaan helpottanut uudistustyötä.

3.2.4. Laki ja perusoikeuden ydinalue

Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ydinalueeseen ulottuvaa rajoitusta.¹⁴⁴ Jokaisella perusoikeudella on tietty ydinalue, jonka suojaaminen on katsottu niin tärkeäksi, että siihen ei saa puuttua tavallisella lailla. Mikäli ydinalueella olevaa oikeutta joudutaan rajoittamaan, tulee tämä tehdä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla. Tarkoituksena on siis, että perusoikeutta ei saa rajoittaa niin laajalti, että rajoitus lopulta kovertaisi tyhjäksi koko perusoikeuden sisällön.¹⁴⁵

Viljanen määrittelee ydinalueen mielestäni erittäin osuvasti siten, että kullakin perusoikeudella on ydinalue, jonka sisällä perusoikeuksien kollisiotilanteissa muut perusoikeudet joutuvat väistymään. Sen sijaan, että tarkasteltaisiin onko perusoikeuden rajoitus sallittua, tulee tarkastelussa keskittyä siihen, ollaanko perusoikeuden ydinalueella. Mikäli näin on, on jo samalla saatu kieltävä vastaus oikeuden rajoitukseen.¹⁴⁶

Perustuslakivaliokunta ei ole tarkemmin määritellyt perusoikeuden ydinaluetta. Parhaiten sen hahmottaminen onnistuu mielestäni esimerkkien valossa. Esimerkiksi kaivoslakiin liittyen maanomistajan omaisuudensuojan ytimeen voidaan katsoa kuuluvaksi oikeus disponoida omasta omaisuudestaan. Pakkolunastuksella vaikutetaan suoraan tähän mahdollisuuteen. Lunastustilanteessa omistajan oikeuksia rajoitetaan erittäin radikaalisti. Käytännössä tämä tapahtuu käyttö- tai omistusoikeuden poisottamisella. Tämän voitaisiinkin katsoa olevan puuttumista perusoikeuden ydinalueeseen. Huomionarvoista on kuitenkin, että perustuslain 15 §:n mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Kyseinen lakivaraus poistaa pakkolunastustilanteet yleisen omaisuudensuojadoktriinin ulkopuolelle. Omaisuudensuoja perusoikeutena on siis jo alun

¹⁴⁴ PeVM 25/1994 s. 5. Perusoikeuden ydinalueen määritelmästä ja ydinalueargumentoinnista ks. *Hautamäki* 2011 s. 82- 98

¹⁴⁵ *Viljanen* 2001 s. 229

¹⁴⁶ *Viljanen* 2001 s. 232

perin rajoittunut mahdollisuudella joutua luopumaan oikeudestaan disponoida omaisuudestaan pakkolunastustilanteissa. Sen sijaan 2. momentti asettaa kiellon, jonka mukaan keneltäkään ei saa ottaa omaisuutta suorittamatta tälle täyttä korvausta. Mikäli täyttä korvausta ei makseta, on lunastus ristiriidassa perustuslain kanssa. Täyden korvauksen vaatimus kuuluu siten omaisuuden suojan ydinalueeseen. Sama koskee myös yleistä tarvetta.¹⁴⁷

Kaivoslain säätämisjärjestystä perusteltaessa on mielestäni käsitelty hyvin myös perusoikeuden ydinaluetta koskevaa kieltoa. Täysi korvaus ja yleinen tarve ovat olleet keskeisessä roolissa lakia uudistettaessa. Uuden lain säätäminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ei loukkaa ydinalueen koskemattomuuden kieltoa.

3.2.5. Suhteellisuusvaatimus

Omaisuutta pakkolunastettaessa tulee aina noudattaa suhteellisuusvaatimusta.¹⁴⁸ Tämä tarkoittaa, että pakkolunastukseen tulee ryhtyä vain ääritilanteissa. *Länsinevan* mukaan omaisuudensuojaa rajoitettaessa on käytettävä tarkoitukseen sopivia keinoja, jotka eivät saa laajuudeltaan ja intensiteetiltään olla voimakkaampia kuin tavoiteltavaan etuun nähden on perusteltavissa.¹⁴⁹ *Pöyhönen* antaa suhteellisuusperiaatteen normatiiviselle sisällölle selkeän määritelmän ”mitä pitemmälle ratkaisussa joudutaan tinkimään yhden perusoikeusnormin mukaisesta lopputuloksesta, sitä tärkeämpää ao. ratkaisun tekemisen on oltava toisen perusoikeusnormin toteutumiselle.”¹⁵⁰ Suhteellisuusperiaate onkin merkityksellinen erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa usean toimijan perusoikeudet tulee ottaa huomioon samanaikaisesti. Kaivoslainsäädännössä suhteellisuusperiaate toteutuu esimerkiksi uuden lain 19 §:ssä, jonka mukaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti on suunniteltava siten, että niistä ei aiheudu kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Tämän vaatimuksen kaivosyhtiöt täyttävät pyrkimällä ensisijaisesti sopimuksin sopimaan alueen käyttö- tai omistusoikeudesta.¹⁵¹ Mikäli sopimukseen ei päästä, voidaan alue kaivosyhtiön kaivosaluelunastuslupahakemuksen johdosta uuden lain 20 §:n mukaisesti lunastaa. Tämän katsotaan täyttävän suhteellisuusperiaatteen vaatimukset siten, että lunastus

¹⁴⁷ *Viljanen* 2001 s. 240- 241

¹⁴⁸ *Länsineva* 2006 s. 9

¹⁴⁹ *Länsineva* 2006 s. 9, ks. suhteellisuusperiaatteesta yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä harkittaessa. *Laaksonen* 1998 s. 189- 190

¹⁵⁰ *Pöyhönen* 2000 s. 76

¹⁵¹ HE 273/2009 vp s. 178

on vasta toissijainen keino, jota käytetään vain ääritilanteissa. Suurin osa kaivosalueista onkin sopimuksin kaivosyhtiöiden hallussa.¹⁵²

Suhteellisuusperiaate vaikuttaa myös lunastettavan alueen kokoon. Kaivosyhtiöt saavat lunastaa vain toiminnalleen tarpeellisen maa-alan. Kaivoslupaa ei tule hakea, eikä sitä myönnetä, laajemmalle alueelle, kuin kaivostoiminta vaatii. Valvonta tapahtuu ennakkollisessa lupakontrollissa, jossa arvioidaan luvanhakijan perustelujen valossa, onko lunastettava alue kokonaisuudessaan tarpeellinen. Aluetta voidaan tarvittaessa myös pienentää.¹⁵³ Osaltaan kaivosyhtiöiden halukkuutta lunastaa liian suuria alueita, rajoittaa myös uuden lain mukaiset korotetut maanomistajakorvaukset, jotka perustuvat lunastettavan alueen laajuuteen.¹⁵⁴

Yhtenä suhteellisuusperiaatetta tukevana elementtinä on uuden kaivoslain mukainen velvoite harjoittaa kaivostoimintaa. Tällä halutaan taata se, että kiinteistönomistajan oikeuksia ei rajoiteta tarpeettomasti. Kiinteistönomistajalla on oikeus vaatia kaivosyhtiöltä aktiivista kaivostoimintaa kaivoslupa-alueella.¹⁵⁵

Perusoikeuksien rajoituksen edellytykset eivät ole ennen perusoikeusuudistusta olleet yhtä kattavat. Aiemmin perusoikeuksien rajoitukselle on kuitenkin asetettu tiettyjä kriteerejä. Rajoituksia on tarkasteltu etenkin *Kairan Opin* valossa. Kyseinen jo vuonna 1946 kehitetty oppi arvioi perusoikeuksien rajoittamista niiden aiheuttamien seuraamusten perusteella. Opin mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa tulee ottaa huomioon omistajan omaisuuden normaali, kohtuullinen ja järkevä käyttö.¹⁵⁶

Nykyisin *Kairan opin* katsotaan täydentävän perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten arvioinnissa käytettävää testiä lähinnä suhteellisuusvaatimuksen osana. Mikäli omaisuuden normaali, kohtuullinen ja järkevä käyttö estyy, tulee yleisen tarpeen vaatimukselle asettaa erittäin korkeat vaatimukset. Tämä takaa suhteellisuusperiaatteen toteutumisen.¹⁵⁷

¹⁵² *Länsineva* 2002 s. 220, Pakkolunastuksen tulee turvautua vasta, mikäli asetettuja tarkoituspäriä ei voida saavuttaa millään muulla tavalla. ks. sopimuksen ensisijaisuuden vaatimuksesta myös lunastus- ja luonnonsuojelulainsäädännössä *Kuusimäki & Peltomaa* 2000 s. 116- 119

¹⁵³ HE 273/2009 vp s. 99- 100

¹⁵⁴ ks. tarkemmin kappale 6.

¹⁵⁵ HE 273/2009 vp s. 116

¹⁵⁶ *Kairan opista* lisää esim. *Kuusiniemi & Peltomaa* 2000 s. 29

¹⁵⁷ *Viljanen* 2001 s. 47- 53

3.2.6. Riittävän oikeusturvan vaatimus

Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. Oikeusturvan vaatimuksen keskeisen aseman vuoksi sen asettamia edellytyksiä ja niiden toteutumista uudessa laissa tarkastellaan tarkemmin erillään kappaleessa 7.

3.2.7. Rajoitukset ja Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Suomessa suoritettavat perusoikeuksien rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa asetettujen velvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistuksen jälkeen Suomen perusoikeusjärjestelmä on sisällöllisesti vastannut suurilta osin ihmisoikeussopimusten vaatimuksia. Tästä syystä EIS: n velvoitteet, eivät aiheuta suurta lisätaakkaa Suomen lainsäädäntöä uudistettaessa ja rajoitusedellytyksiä arvioitaessa. Huomiota tulee kuitenkin antaa etenkin EIS: n tulkinnolle ja soveltamiskäytännölle, jotka osaltaan asettavat vaatimuksia myös tulkinnolle Suomessa.¹⁵⁸ Huomionarvoista on, että vielä vuonna 1982 perustuslakivaliokunta katsoi, että Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset eivät voi vaikuttaa Suomen hallitusmuodon sisältöön.¹⁵⁹

Ihmisoikeusvelvoitteet, sekä ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta tulee ottaa huomioon kaikessa julkisen vallan toiminnassa. *Lavapuro* onkin esittänyt näkemyksensä, että ihmisoikeusvelvoitteet vaikuttavat yhtenä rajoitusedellytyksenä olemisen lisäksi kaikkien muiden rajoitusedellytysten tulkintakriteerinä.¹⁶⁰ Kaivoslainsäädännön kannalta tulee huomioida myös kumottavan lain säätämisen jälkeen muuttunut perustuslakivaliokunnan tulkinta, jonka mukaan Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset ja ihmisoikeusvelvoitteet tulee ottaa huomioon myös Suomen lainsäädäntöä uudistettaessa.

3.3. Uusi kaivoslaki perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testissä

Hallituksen esityksen mukaisesti uusi laki täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle annetut vaatimukset siten, että se voidaan käsitellä normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä.

¹⁵⁸ PeVM 25/1994 vp. s. 5 Valiokunta viittasi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien sisällölliseen lähentymiseen ja lisääntyneeseen tarpeeseen harmonisoida näitä keskenään.

¹⁵⁹ PeVL 12/1982 vp

¹⁶⁰ *Lavapuro* 1999 s. 443

Esityksessä on kuitenkin katsottu, että lailla on voimakkaita vaikutuksia yksityisten oikeuksiin. Tästä johtuen tulee perustuslakivaliokunnalta pyytää kannanottoa aiheeseen.¹⁶¹

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt ehdotuksen uudeksi kaivoslaiksi ja antanut tästä lausunnon. Lausunnossa katsotaan, että uusi laki täyttää perusoikeuksien rajoittamisesta annetut edellytykset ja sen voimaansaattamiseksi ei tarvita perustuslainsäätämisjärjestystä.¹⁶² Edellä mainittua perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testiä on siis käytetty uudistustyössä. Uusi laki on läpäissyt kyseisen testin lainsäätämisvaiheessa, mutta tämä ei vielä riitä. Testin opit tulee muistaa myös kaikessa viranomais- ja tuomioistuintoiminnassa, jota kaivoslakia sovellettaessa harjoitetaan. Jo kyseistä testiä kehitettäessä on todettu, että oikeuden muotoon kirjoitettujen perusoikeuksien sallitut rajoitukset määräytyvät kunkin oikeuden osalta tarkemmin lainsäädäntökäytännössä.¹⁶³

3.4. Yhteenveto

Julkisen vallan tulee ottaa perusoikeudet huomioon kaikessa toiminnassaan. Tämä aiheuttaa julkiselle vallalle passiivisuusvelvoitteen, eli velvoitteen olla puuttumatta yksityishenkilön omaisuuteen tai sen käyttöön. Lisäksi se aiheuttaa myös aktiivisuusvelvoitteen, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava ja suojattava yksityishenkilöiden omaisuutta myös muiden yksityishenkilöiden loukkauksia vastaan.

Omaisuuksensuojaan on säädetty poikkeus pakkolunastustilanteessa. Tällaisessa tilanteessa julkiselle vallalle on annettu oikeus puuttua yksityisen omaisuuteen painavan yleisen tarpeen vaatiessa. Yksityisen omaisuuteen puuttumisesta on lisäksi maksettava täysi korvaus.

Omaisuuksensuojan ja muidenkin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten arviointia varten on oikeustieteessä kehitetty testi, joka säädettävän lain ja lakia sovellettaessa tehtävän toimen tulee läpäistä ollakseen sallittava. Testin läpäisy on siis edellytyksenä perusoikeuksien rajoittamiselle tavallisella lailla, mutta se tulee ottaa huomioon myös kaikessa julkisen vallan toiminnassa ja lakia sovellettaessa. Uuden kaivoslain on katsottu täyttävän perusoikeuksien

¹⁶¹ HE 273/2009 vp s. 207

¹⁶² PeVL 32/2010 vp

¹⁶³ PeVm 25/1994 vp s. 5

rajoitukselle annetut edellytykset. Tämän vuoksi uuteen lakiin ei ollut tarpeen soveltaa perustuslainsäätämisyjärjestystä.¹⁶⁴

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testin kriteerit ovat vaikuttaneet huomattavasti uuden kaivoslain sisältöön ja perusteluihin. Selvimmin tämä tulee mielestäni esille uuden lain laajuudessa, johon voidaan pitää yhtenä syynä erityisesti tarkkarajaisuuden vaatimuksen täyttämiseen pyrkimistä.

¹⁶⁴ PeVL 32/2010 vp

4. Maanomistajalle maksettavat korvaukset

Tässä luvussa tarkoitukseni on käydä läpi maanomistajalle kaivosalue-lunastustilanteissa maksettavia korvauksia. Tuon esille mistä korvaukset koostuvat, sekä korvausten suuruuden arviointiin vaikuttavat seikat. Sivuan myös kaivosyhtiöiden ja maanomistajien kaivosalueista tekemiä sopimuksia ja niiden erityispiirteitä. Sopimusten tarkastelu jätetään kuitenkin lunastustilanteita vähemmälle. Tutkielman lopussa oleva oikeusvertaileva osio Ruotsin kaivoslainsäädäntöön ja erityisesti kaivoslain mukaisiin maanomistajakorvauksiin täydentää tässä kappaleessa esitettyä pohdintaa.

Kaivoslain uudistustyöryhmä on katsonut, että vuoden 1965 kaivoslaki ja sen tulkinnat ovat lähtökohtaisesti puolustaneet kaivosyhtiöiden ja malminetsijöiden oikeuksia. Tähän on syynä etenkin lainsäädäntövaiheessa vaikuttanut perinteinen perusoikeusdoktriini. Perusoikeuskulttuurin kehityksen myötä huomio on kuitenkin yhä enemmän alkanut kiinnittyä myös yksityisten henkilöiden perusoikeuksiin ja etenkin niiden huomioimiseen lainsoveltamistilanteissa. Työryhmän näkemyksen mukaan uudistuksessa onkin otettava huomioon yhä kasvavassa määrin pakkotoimen kohteeksi joutuvan maanomistajan perusoikeudet.¹⁶⁵

Suurelta osin työryhmä on pyrkinyt parantamaan maanomistajien perusoikeuspositiota heidän kuulemistaan ja vaikutusmahdollisuuksiaan lisäämällä, mutta tärkeäksi osaksi on muodostunut myös kaivoslain mukaisten maa-alueiden lunastuskorvausjärjestelmän uudistaminen.

4.1. Kumottavan lain mukainen korvausjärjestelmä

Kumottavan lain mukaan valtaajan, eli kaivosyhtiön on tullut suorittaa täysi korvaus aiheuttamastaan vahingosta ja haitasta. Maanomistajalla on ollut kumottavan lain mukaan oikeus saada kaivosyhtiöltä vahinkojen ja haitan lisäksi valtauskorvaus. Valtauskorvaus on koostunut malminetsintäkorvauksesta, jonka suuruus on ollut kumottavan lain järjestelmässä 10 euroa/hehtaari/vuosi.¹⁶⁶

¹⁶⁵ HE 273/2009 vp s. 43, *Länsineva* 2002 s. 87- 88

¹⁶⁶ *Länsineva* 2006 s. 21- 22 on katsonut korvauksen olevan niin pieni, että mikäli sillä halutaan kompensoida maanomistajalle hänen valtauksen johdosta kokemia haittoja ja epävarmuustekijöitä, tulisi korvausta nostaa huomattavasti.

Kaivostoiminnan aloittamisen jälkeen maanomistajalle on tullut maksaa kaivospiiri- ja louhimismaksu. Kaivospiirimaksu on kaivosalueen kokoon perustuva maksu, jonka suuruus on ollut 20 euroa/hehtaari/vuosi. Lisäksi maanomistaja on saanut korvauksena osuuden louhittujen mineraalien myyntivoitosta. Tämä louhimismaksu on ollut 1,5 promillea mineraaleista saadusta voitosta.¹⁶⁷

Maanomistaja on myös voinut vaatia kaivosyhtiötä tallettamaan vakuuden. Vakuuden vaatiminen on kuitenkin uuden lain esitöiden mukaisesti ollut varsin vähäistä. Tosin sen on todettu nostaneen suosiotaan hieman viime vuosina, mutta suurilta osin se on ollut edelleen käytössä vain Metsähallituksen toimesta.¹⁶⁸

Kumottavan lain järjestelmässä kaivosyhtiöiden on lisäksi tullut maksaa valtiolle valtausmaksu. Valtausmaksun suuruus on ollut 6,75 euroa/hehtaari/vuosi.

Hallituksen esityksessä uudeksi laiksi on todettu, että suurilta osin maanomistajat ja kaivosyhtiöt ovat kumottavan lain voimassaoloaikana sopineet kaivosalueiden käyttö- ja omistusoikeuksien siirrosta sopimuksin.¹⁶⁹ Lunastuksiin perustuvan korvausjärjestelmän merkitystä nostaa kuitenkin niiden merkitys myös maanomistajien sopimusteitse saamien korvausten ohjaajana.

4.2. Uuden lain mukainen korvausjärjestelmä

Uuden lain mukaisessa korvausjärjestelmässä voidaan erottaa ennen kaivostoiminnan aloittamista maksettavat korvaukset sekä kaivostoiminnan aloittamisen jälkeen maksettavat korvaukset. Ennen malminetsintätoiminnan aloittamista kaivosyhtiön täytyy varata alue. Varausluvan ajalta maanomistajalle ei makseta korvauksia, mutta kaivosyhtiön tulee kuitenkin korvata maanomistajalle mahdollisesti aiheutuva vahinko ja haitta. Varaus voi kestää uuden lain mukaan enintään 2 vuotta.¹⁷⁰

¹⁶⁷ *Länsineva* 2006 s. 21- 22 on kritisoinut myös maanomistajan saamien korvausten määrää kumottavan lain järjestelmässä. Hänen mukaansa, jotta kaivoksista aiheutuvat haitat ja epävarmuudet kyettäisiin kompensoimaan maanomistajalle, tulee korvauksia nostaa huomattavasti.

¹⁶⁸ HE 273/2009 vp s. 43

¹⁶⁹ HE 273/2009 vp s. 86

¹⁷⁰ uusi laki 76 §, HE 273/2009 vp s. 120- 121

Varausluvan jälkeen maanomistajan tulee hakea malminetsintälupa. Malminetsintäluvan enimmäisaikaa nostettiin uudessa laissa huomattavasti. Nykyinen maksimiaika on 15 vuotta. Osaksi myös malminetsintäluvan pidennetyn maksimiajan vuoksi malminetsintäkorvauksia nostettiin. Ne sidottiin malminetsintäluvan kestoajaksi. Korvausten korotuspainetta aiheutti lisäksi edellisestä korotuksesta kulunut pitkä aika. Edellisen kerran malminetsintäkorvauksia oli tarkistettu vuonna 1988. Korvausten korotuksia perusteltiinkin suurelta osin inflaatiolla.¹⁷¹

Malminetsintäluvan jälkeen kaivosyhtiön tulee hakea kaivoslupaa. Kaivostoimintaa ei saa aloittaa ennen luvan saamista. Kaivosyhtiön tulee lisäksi joko sopia maanomistajan kanssa kaivosalueen käyttö- tai omistusoikeuden siirrosta, tai hakea kaivosalueen lunastuslupaa valtioneuvostolta.

Mikäli maanomistaja siirtää omistusoikeuden kaivosyhtiölle, eli myy omistamansa kiinteistön, ei vuosittaisia korvauksia tarvitse maksaa. Riittävä korvaus on osapuolten sopima kauppahinta. Jos osapuolet sopivat kaivosalueen käyttöoikeuden luovuttamisesta, saa maanomistaja kaivosyhtiöltä sopimuksen mukaisen korvauksen. Sopimuksessa voidaan sopimusvapauden periaatteen mukaisesti sopia korvauksista kattavasti esimerkiksi siten, että muuta louhintakorvausta ei tarvitse maksaa.

Mikäli sopimukseen ei päästä, on kaivosyhtiöllä kuitenkin mahdollisuus lunastaa kaivostoimintaa varten tarvitsemansa alueen käyttöoikeus. Tällöin kaivosyhtiö on velvollinen maksamaan maanomistajalle louhintakorvauksen, joka muodostuu alueen suuruuden mukaan. Korvauksen suuruus on 50 euroa/hehtaari/vuosi. Tämän lisäksi kaivosyhtiön tulee maksaa hyödyntämästään metallimalmista 1,5 promillen korvaus. Muista malmeista maksettavista korvauksista sovitaan erikseen. Mikäli korvauksista ei muiden malmien osalta päästä yhteisymmärrykseen osapuolten kesken, voi jompikumpi osapuoli esittää kaivosviranomaista määrittämään louhintakorvauksen määrän. Lisäksi kummallakin osapuolella on oikeus pyytää kaivosviranomaista tarkistamaan korvausperusteiden määrä, mikäli kaivosmineraalin taloudelliseen arvoon vaikuttavat perusteet muuttuvat olennaisesti.¹⁷²

Näiden korvausten lisäksi kaivosyhtiön on maksettava maanomistajalle täysi korvaus hänen kärsimästään haitasta ja vahingosta. Kyseinen korvaus koostuu lunastuslain järjestelmän

¹⁷¹ HE 273/2009 vp s. 129

¹⁷² uuden lain 100 §. ks. myös TaVM 49/2010 vp s. 21

mukaisista kohteen-, haitan- ja vahingonkorvauksista. Kaivoslain säännökset siis täydentävät lunastuslain mukaisia pääpiirteitä.¹⁷³

Kohteenkorvauksella tarkoitetaan maa-alueen hinnan alentumista kaivostoiminnan vuoksi. Haitankorvaus taas on muulle kuin lunastettavalle kiinteistölle aiheutuvasta pysyvästä haitasta aiheutuva korvaus. Vahingonkorvaus puolestaan korvaa lähinnä henkilölle yksittäisestä tapauksesta aiheutuneet vahingot.¹⁷⁴ Kaikki korvaukset pyritään määrittämään kaivostoimituksessa. Mikäli asianosaiset eivät ole tyytyväisiä maksettaviin kompensatioihin tai kaivostoiminnan aikana ilmenee niin sanottuja edellyttämättömiä vahinkoja, on heillä oikeus saattaa korvaukset uudestaan arvioitaviksi kaivostoimituksessa.¹⁷⁵

Uusi laki asettaa kaivosyhtiölle lisäksi velvollisuuden tallettaa vakuus kaivostoiminnasta aiheutuvien vahinkojen korvaamisen turvaamiseksi. Vakuus on talletettava ennen kaivostoiminnan aloittamista ja mikäli ongelmia ei ilmene, se palautetaan kaivostoiminnan päätyttyä.

4.3. Korvausjärjestelmän uudistaminen

Kaivoslakityöryhmän esityksen mukaan maanomistajille kumottavan lain mukaan maksettavat korvaukset ovat olleet liian pieniä. Erityisesti täyden korvauksen periaate on aiheuttanut korvauksille korotuspainetta. Tärkeä syy on ollut myös korvausten edellisestä korotuksesta kulunut pitkä aika.¹⁷⁶ Olen työryhmän kanssa samoilla linjoilla siinä, että maanomistajien korvauksia tulee nostaa. Mielestäni maksettujen korvausten korottamispaine ei olisi kuitenkaan ollut niin suuri kuin työryhmä on esittänyt. Nähdäkseni suurimmat epäkohdat maanomistajien oikeuksien turvaamisessa ovat kumottavan lain voimassa ollessa liittyneet etenkin vaikutusmahdollisuuksiin ja oikeusturvaan.¹⁷⁷ Sen sijaan maksettavien korvausten määrä on jo kumottavan lain tasolla, verrattuna esimerkiksi Ruotsin lainsäädäntöön, erittäin korkea.

¹⁷³ *Länsinevan* mukaan täyden korvauksen edellyttäminen pakkolunastustilanteissa johtuu esimerkiksi siitä, että korvaus maksetaan kompensationa yhdenvertaisuuden vaatimuksesta poikkeamisesta. 2002 s. 205

¹⁷⁴ lunastuslain mukaiset korvauslajit ja niiden sisältö on esitelty tarkemmin jäljempänä.

¹⁷⁵ HE 273/2009 vp s. 128. Edellyttämättömistä korvauksista ja niiden määritelmästä ks. *Metsä- Simola* 2002 s. 27- 28

¹⁷⁶ HE 273/2009 vp s. 129, esimerkiksi malminetsintäkorvauksiin edellinen korotus on tehty vuonna 1988.

¹⁷⁷ Näidenkin osalta suurimmat epäkohdat oli jo poistettu kumottavan lain aikaisissa uudistuksissa. Tällainen uudistus on ollut esimerkiksi kuulemismenettelyn lisääminen.

Syynä korkeisiin korvauksiin on pidetty etenkin Suomen kaivoslainsäädännön historiallista taustaa, jonka mukaan maanomistajalle kuuluu varallisuus oikeus hänen maallaan oleviin mineraaleihin.¹⁷⁸ Lisäksi maanomistajien korvauksia on korottanut jäännökset vuoden 1943 kaivoslaista, jonka mukaan maanomistajat olivat vielä oikeutettuja ottamaan osaa maallaan tapahtuvaan kaivostoimintaan. Kumottavan lain tullessa voimaan kyseinen oikeus poistettiin maanomistajilta ja tätä haluttiin kompensoida maanomistajille maksettavilla korkeilla korvauksilla.¹⁷⁹ Huomionarvoista on kuitenkin, että vanhemmissakaan laeissa ei maanomistajalle ollut annettu oikeutta yksin, muita poissulkevalla tavalla, hyödyntää kaivosmineraaleja.¹⁸⁰

Uuden lain voimaantullessa korvauksia nostetaan edelleen. Korvausten korotus vastaa lähinnä rahan arvon laskemisesta johtuvaa korotuspainetta.¹⁸¹ Se vaikuttaa kuitenkin positiivisesti arvioitaessa maanomistajalle maksettavan korvauksen suuruutta verrattuna täyteen korvaukseen. Osittain korvaukset nousevat myös huomattavasti rahan arvon laskemista enemmän.

Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry:n mukaan maanomistajille uuden lain mukaisesti maksettavaksi tulevat korvaukset ovat liian korkeat ja heidän mielestään Suomessa tulisi korvausten suuruudessa ottaa mallia Ruotsista. Yhdistys myös muistuttaa, että varattavista ja tutkittavista alueista vain 1/1000 ilmenee kaivoksen perustamiseen otolliseksi. Perustettavan kaivoksen tuleekin olla niin tuottoisa, että se kattaa myös näiden 999:n tutkimisesta aiheutuneet kustannukset.¹⁸²

Korvausjärjestelmän päivitykselle on mielestäni kuitenkin tarvetta. Sillä pyritään osaksi täsmentämään aiemmin hieman väljäksi jäänyttä korvausjärjestelmää ja täten vähentämään tulkinnanvaraisuutta. Tämä parantaa asianosaisten oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta. Edellisistä korotuksista on kulunut jo varsin pitkä aika ja maanomistajille maksettuja korvauksia ei ole sidottu mihinkään indeksiin. Tästä johtuen myös inflaatio on osaltaan nakertanut korvausten suuruutta.¹⁸³

¹⁷⁸ HE 273/2009 vp s. 185 Tällainen periaatteellinen oikeus on ollut Suomessa voimassa jo vuodesta 1723.

¹⁷⁹ HE 273/2009 vp s. 185-186

¹⁸⁰ HE 273/2009 vp s. 186

¹⁸¹ HE 273/2009 vp s. 59

¹⁸² *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry:n* kommenttipuheenvuoro eduskunnan kaivoslakiseminaarissa 24.2.2010 materiaali s. 3

¹⁸³ HE 273/2009 vp s. 129

Suurena osana korvausjärjestelmän uudistamista on lisäksi vakuusmenettelyn sisällyttäminen pakollisena kaivostoimintaan. Tämä lisää maanomistajien oikeusturvaa huomattavasti. Aiemmin maanomistajat ovat voineet erikseen vaatia kaivosyhtiöitä tallettamaan vakuuden mahdollisesti kärsimiensä vahinkojen varalta. Vakuuksien tallettaminen ei ole siis vanhan kaivoslain mukaan ollut pakollista ja vakuuksien vaatiminen onkin käytännössä vasta viime aikoina alkanut kasvattamaan suosiotaan.¹⁸⁴

Kaivoslain mukaisen korvausjärjestelmän ainoana tehtävänä ei ole maanomistajan vahinkojen korvaaminen. Koska maanomistajalle maksettavat malminetsintäkorvaukset maksetaan malminetsintäalueen koon mukaan, on korvausjärjestelmän tarkoituksena tällä tavoin rajoittaa myös liian suurten malminetsintäalueiden hakemista.¹⁸⁵ Tämä osaltaan toteuttaa myös edellä kappaleessa 3.2.5. esitettyä suhteellisuusvaatimusta. Hallituksen esityksessä on todettu, että ”Malminetsintäkorvauksella ei olisi katsottava olevan varsinaisesti merkitystä ottaen huomioon ehdotetut korvaustasot arvioitaessa omaisuuden suojan loukkauksen hyväksyttävyyttä. Tästä huolimatta korvaus olisi kuitenkin perusteltua säilyttää, koska sillä osaltaan on kompensoitu maanomistajan osallistumisoikeuden lakkauttaminen kumottavan lain voimaantulon yhteydessä.”¹⁸⁶

Uuden lain myötä kaivosyhtiöiden valtiolle maksamista valtausmaksuista luovutaan. Kaivosyhtiöiden saama huojennus ei tosin ole järin suuri, sillä aiemman lain mukaisesti valtausmaksujen suuruus oli 6,75 euroa/hehtaari/vuosi.¹⁸⁷ Maksuista luopuminen on täten lähinnä symbolinen ele, jolla voidaan osoittaa valtion tukea kaivostoiminnan perustamiselle. Valtion saamien valtausmaksujen poistumisen sijaan kiinteistönomistajalle maksettavat korvaukset nousevat edellä mainitulla tavalla. Maksun poistamisella onkin osaltaan myös pyritty lieventämään kaivosyhtiöille maanomistajien korvausten nostamisesta aiheutuneita kuluja.

Hallituksen esityksessä on esitetty näkemys, jonka mukaan korvausten nousu ei käytännössä nostaisi kaivosyhtiöiden maksamia korvauksia. Tätä on perusteltu esimerkiksi varausajan pidentämisellä ja sen mahdollistamalla kaivosalueen koon tarkentamisella. Täten vaikka pinta-

¹⁸⁴ HE 273/2009 vp s. 43

¹⁸⁵ HE 273/2009 vp s. 51

¹⁸⁶ HE 273/2009 vp s. 188

¹⁸⁷ HE 273/2009 vp s. 59, valtausmaksun poistamisella todetaan olevan vaikutusta valtion talouteen noin 6000 euroa vuodessa.

alaan liitoksissa oleva korvaus nousisi, ei se vaikuttaisi kaivosyhtiöiden suorittaman kokonaiskorvauksen määrään.¹⁸⁸ Tämä kuulostaa toki järkeenkäyvältä, mutta ottaen huomioon kaivosyhtiöiden kovan kilpailun ja kilpailutilanteen vaikutukset, en usko, että kaivosyhtiöt tulevat merkittävästi pienentämään lupa-alueitaan uuden lain voimaantulon jälkeen. Yleisten liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti on oman toiminnan kehittämisen lisäksi varsin tärkeää pitää huoli myös siitä, että kilpailijat pysyvät ns. takana. Myös *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry* on lakiuudistusta koskevassa lausunnossaan todennut, että kaivosyhtiöt eivät yleensä toimi hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla, vaan sen sijaan kaivosalue laajenee etsintöjen edetessä.¹⁸⁹

4.3.1. Vakuusjärjestelmä

Kumottavasta laista puuttui kaivoksen perustajan velvollisuus maksaa vakuus maanomistajalle turvaamaan tämän kärsimien vahinkojen korvaamista. Aiemman lain mukaisesti maanomistajalla oli oikeus vaatia kaivoksen perustajaa asettamaan vakuus, mutta vakuuksien vaatiminen on ollut käytössä lähinnä Metsähallituksen toimesta valtion omistamilla mailla.¹⁹⁰

Uuden lain mukaan kaivoksen perustajan tulee maksaa vakuus kaikissa tapauksissa. Toimintaa ei saa aloittaa, ennen kuin vakuus on asetettu.¹⁹¹ Tämä parantaa huomattavasti maanomistajien oikeusturvaa. Vakuuden voidaankin katsoa olevan tarkoitettu toteuttamaan ennakkollisesti perustuslain 15 §:n takaamaa maanomistajan omaisuudensuojaa. Maanomistaja voi käyttää vakuutta kuittaamaan hänelle ja hänen omaisuudelleen aiheutuneet kustannukset.

Vakuusjärjestelmän ei myöskään nähdä vaikeuttavan kaivosyhtiöiden toimintaa ja kaivosten perustamista. Sen sijaan se karsii muut kuin vakavaraiset yhtiöt pois markkinoilta ja näin suojellaan myös maanomistajien etuja.¹⁹² Pakollinen vakuusmenettely on ollut jo pitempään käytössä muissa maissa, kuten esimerkiksi Ruotsissa.¹⁹³

¹⁸⁸ HE 273/2009 vp s. 59- 60 ja 128- 131

¹⁸⁹ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry*:n lausunto s. 34

¹⁹⁰ HE 273/2009 vp s. 43

¹⁹¹ HE 273/2009 vp s. 1

¹⁹² Vakuusjärjestelmä on käytössä esimerkiksi asuinhuoneiston vuokrauksessa. Tällöin vähävaraisella vuokralaisella on mahdollisuus saada julkinen valta tukemaan vakuuden asettamista esimerkiksi sosiaalitoimiston sitoumuksena.

Kaivoslaissa tällainen ei ole mahdollista vaan juuri yhtenä vakuudenasettamisvelvoitteen tarkoituksena on karsia muut kuin vakavaraiset yhtiöt pois lupamarkkinoilta.

¹⁹³ Minerallagen 3 kap. 3 §, HE 273/2009 vp s. 32

Vakuuden suuruus arvioidaan tapauskohtaisesti ja sen määrittää lupaviranomainen. Vakuuden suuruuteen vaikuttavista kriteereistä säädetään uuden lain 10.luvussa. Vakuuden suuruus määritellään uuden lain mukaisesti lupaharkinnan yhteydessä. Vakuus talletetaan kaivosviranomaisen hallintaan.¹⁹⁴ Parhaiten maanomistajaa suojaisi sen suuruinen vakuus, että se riittäisi tarvittaessa korvaamaan kaikki maanomistajalle aiheutuneet vahingot. *Länsinevan* mukaan vakuusjärjestelmän tulee kattaa tehokkaasti kaikki menetykset kaivoshankkeen elinkaaren eri vaiheissa aina malmin etsinnästä lopetettuihin kaivoksiin.¹⁹⁵ Se ei saisi kuitenkaan olla niin suuri, että se estäisi vakavaraisia kaivosyhtiöitä aloittamasta kaivostoimintaa. Vakuuden suuruutta määritettäessä tulisikin ottaa huomioon mahdollisen vahingon suuruus, toiminnan aiheuttaman riskin suuruus, sekä myös vakuudenasettajaa suojaava kohtuus. Ympäristövahinkoja arvioitaessa mahdollinen vahinko voi olla niin suuri, että tämän suuruista vakuutta olisi kohtuutonta vaatia kaivosyhtiöltä.¹⁹⁶ Hallituksen esityksessä uudeksi laiksi onkin todettu, että vakuuden asettamisen aiheuttama kaivosyhtiön kulujen nousua olisi kuitenkin pidettävä vähäisenä verrattuna muihin malminetsinnästä ja kaivostoiminnasta aiheutuviin kuluihin.¹⁹⁷

Mielestäni vakuuden asettamisen lisääminen pakollisena uuteen lakiin on hyvä kehityssaskel maanomistajien perusoikeuksien kannalta. Se helpottaa maanomistajien mahdollisten korvausten saamista kaivosyhtiöiltä. Näkemykseni mukaan vakuuden asettaminen kohottaa usein myös velvollisuudentuntoa ja terävöittää vakuudenasettajan sääntöjen ja hyväksyttävien toimintatapojen noudattamista.

¹⁹⁴ HE 273/2009 vp s. 133- 135 ja uuden lain 10.luku.

¹⁹⁵ *Länsineva* 2006 s. 13

¹⁹⁶ Myös esimerkiksi asuinhuoneiston vuokrauksessa vakuuden suuruus on sidottu kohtuullisuuteen.

¹⁹⁷ HE 273/2009 vp s. 59

5. Sopimisen ja pakkolunastuksen vaikutus maanomistajan korvauksiin

Kaivosalueen hankintaan on kaksi keinoa. Ensinnäkin kaivosyhtiö voi sopimuksin hankkia maanomistajalta käyttö- tai omistusoikeuden maahan. Tämä on ensisijainen keino johon pyritään. Suurin osa kaivosalueista onkin kaivosyhtiöiden hallussa sopimuksin. Hallituksen esityksen mukaan on odotettavissa, että uusi laki ei aiheuta tähän muutosta, vaan kaivosyhtiöt pyrkivät jatkossakin sopimuksin saamaan maanomistajilta oikeuden kaivosalueiden käyttöön.¹⁹⁸ Sopimusten houkuttelevuutta on haluttu pitää yllä antamalla niille esimerkiksi samat verotukselliset edut kuin lunastustilanteissa.¹⁹⁹ Sopimusten suosio vähentää osaltaan kaivosaluelunastuslupahakemusten määrää. Näin ollen sopimusten voidaankin katsoa vähentävän myös viranomaisten työmäärää.

Mikäli sopimukseen ei kuitenkaan päästä, ei maanomistaja voi estää kaivosyhtiötä perustamasta kaivosta. Tällöin kysymykseen tulee radikaalimpi toimi, jolloin valtioneuvoston myöntämällä luvalla kaivos voidaan perustaa ilman maanomistajan antamaa käyttö- tai omistusoikeuden luovutusta. Kaivosaluelunastusluvassa on kyse käyttöoikeuden lunastuksesta. Mikäli kaivosyhtiö joutuu turvautumaan lupamenettelyyn, katsotaan toimen olevan niin lähellä pakkolunastusta, että lunastuslain edellytykset pakkolunastukselle tulevat sovellettavaksi.²⁰⁰

Tässä esityksessä keskityn lähinnä kaivosaluelunastuksessa maksettaviin korvauksiin. On tärkeää kuitenkin huomata, että ne osaltaan ohjaavat myös sopimusten perusteella maksettavien korvausten suuruutta. Käsittelen myös käyttö- tai omistusoikeuden siirtoa sopimuksin ja kyseisissä tilanteissa huomioon otettavia erityispiirteitä, mutta tarkastelu jää huomattavasti kaivosaluelunastuksia suppeammaksi.

5.1. Osapuolten väliset sopimukset

Uuden lain voimaan tullessa sopimukset tulevat mielestäni yhä kasvattamaan suosiotaan lunastukseen verrattuna. Uskon, että maanomistajien huomattavasti kohoavat korvaukset vaikuttavat siten, että kaivosyhtiöt pyrkivät jatkossakin saamaan oikeuden

¹⁹⁸ HE 273/2009 vp s. 86

¹⁹⁹ maanomistajien korvausten verotuksesta ks. kpl 6.8.

²⁰⁰ HE 273/2009 vp s. 190

kaivosalueisiin sopimuksin. Kaivosaluelunastustilanteita varten määriteltyjen korvausten nousu vaikuttaa toki myös sopimusten perusteella maksettavien korvausten suuruuteen. Erityisesti uskon, että kaivosyhtiöt pyrkivät saamaan omistusoikeuden kaivosalueeseen, jotta muilta, esimerkiksi käyttöoikeudesta vuosittain maksettavilta korvauksilta välttyttäisiin.

Koska sopimustilanteessa lunastustoimiin ei tarvitse ryhtyä, ei sopimuksin saadulle alueelle perustetulle kaivokselle tarvitse asettaa yleisen tarpeen vaatimusta.²⁰¹ Tämä ei tarkoita sitä, että julkisella vallalla ei olisi intressiä kontrolloida sopimuksin luovutettuja alueita ja niille perustettujen kaivosten toimintaa. Tällaisia kaivoksia sitoo joka tapauksessa esimerkiksi samat yhteiskunnalliset ja ympäristölliset velvoitteet, jotka on asetettu kaivosaluelunastusprosessin läpäisseille kaivoksille.

Sopimustilanteessa ei tarvitse täyttää myöskään täyden korvauksen periaatetta. Osapuolet voivat siis sopia matalammastakin korvauksesta yhteisymmärryksessä. Lunastustilanteessa täysi korvaus tulisi kuitenkin maksaa. Relevanttia on myös se, että jäljempänä kappaleessa 6.5 käsiteltävä vahingonkorvausoikeudellinen rikastumiskielto ei sido sopimustilanteissa. Mahdollisena uhkana sopimustilanteissa näen kuitenkin sen, että vahvemmassa asemassa olevat kaivosyhtiöt pyrkivät johtamaan heikompaan maanomistajaa harhaan ja sopimaan täyttää korvausta alemmasta kompensatiosta.

Hallituksen esityksen mukaan maanomistajalle maksettavista louhimismaksujen suuruudesta ei ole tarkkaa arviota, koska suurimmassa osassa tapauksia niistä sovitaan kaivosyhtiön ja maanomistajan kesken.²⁰² Nämä sopimukset ovat siis esityksen mukaan usein luottamuksellisia siten, että viranomaiset eivät saa niiden sisällöstä tietoa. Sopimusten tulisi kuitenkin sopimusvapauden periaatteesta huolimatta mielestäni läpäistä julkisen vallan seula siten, että voitaisiin taata, että maanomistaja saa kohtuullisen korvauksen. Tähän velvoittaa jo yleisenä oikeudellisena periaatteena voimassaoleva heikomman suoja.²⁰³ Lisäksi sopimuksen osapuolia suojaa toki pakottavana lainsäädäntönä myös oikeustoimilaki, jonka säännösten mukaisesti kohtuuton sopimus, tai sen ehto voi olla pätemätön.²⁰⁴ Sopimusten tarkastaminen on käytössä lunastuslain mukaisen maa-alueen

²⁰¹ HE 273/2009 vp s. 51 Tähän on kiinnittänyt huomiota myös Asianajajaliitto mietinnössään Dn 36/2008 s. 4

²⁰² HE 273/2009 vp s. 131

²⁰³ *Länsineva* 2002 s. 241. *Länsinevan* mukaan julkisen vallan on turvattava heikomman asema tilanteessa, jossa vahvemman osapuolen toimenpiteet voivat selkeästi uhata heikomman osapuolen perusoikeuksien toteutumista.

²⁰⁴ Ks. myös Sopimuksen sovittelusta esim. *Länsineva* 2002 s. 271

lunastuksen yhteydessä, jolloin korvaussopimus on vahvistettava lunastustoimikunnassa. Lunastustoimikunnalla on oikeus hylätä sopimus ja määrätä korvaus toimituksessa, mikäli korvaus on ilmeisesti sovittu pienemmäksi kuin se olisi lunastustoimituksessa ollut.²⁰⁵ Käsitykseni mukaan tällaisessa tarkastelussa kaikki sopimukset, joiden maanomistajalle takaama korvaus on täyttä korvausta vähäistä enemmän matalampi, altistuisivat riskille hylkäämisestä ja tämä osaltaan takaisi korvaustason kohtuullisuuden.

Korvaussopimuksista tulee kuitenkin erottaa lunastuslain järjestelmässä lunastussopimukset, joita ei tarvitse alistaa toimikunnan käsittelyyn. Tällöin lunastus kuitenkin raukeaa. Näin tulisi toimia myös kaivoslainsäädännön mukaisessa toimituksessa.²⁰⁶ Kaivoslainsäädännön piirissä sopimusten salassapito johtunee kaivosyhtiöiden kovasta kilpailusta johtuvasta halusta pitää maksamansa korvaukset salassa liikesalaisuuteen vedoten.²⁰⁷

5.2. Kaivosaluelunastuslupa

Kaivosaluelunastuslupa on valtioneuvostolta haettava lupa alueen käyttöoikeuden lunastamiseen kaivosta varten. Kyseisten lupien käsittelystä valtioneuvoston alaisuudessa vastaa TEM. Koska kaivosaluelunastuksen katsotaan olevan niin lähellä pakkolunastusta, tulee sen myöntämisessä ja edellytyksissä noudattaa pakkolunastukseen sovellettavaa lainsäädäntöä.²⁰⁸ Hallituksen esityksen mukaisesti kaivosaluelunastuslupaa tulee ensisijaisesti arvioida perustuslain 15 §:n 2 momentin nojalla. Käyttöoikeuden lunastusta on myös PeVL: n mietintöjen valossa arvioitava pakkolunastuksena kun kiinteistön omistajan oikeuteen puututaan erityisen voimakkaasti.²⁰⁹ Koska kaivosaluelunastusluvassa käyttöoikeus käytännössä sulkee omistajan oikeudet kokonaan pois ja rajoituksen kesto on pääsääntöisesti kaivoslupan mukaisesti voimassa toistaiseksi, voidaan puuttumisen arvioida olevan erityisen voimakas.²¹⁰ Uuden lain käyttöoikeuden lunastusta koskeva 49 § edellyttääkin yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimuksen täyttymistä.

²⁰⁵ Lunastuslaki 40.2 §. ks. aiheesta myös *Kuusiniemi & Peltomaa* 2000 s. 143

²⁰⁶ Lunastuslaki 73.2 § ja *Kuusiniemi & Peltomaa* 2000 s. 143 vrt. myös kaivoslainsäädännössä vallitsevaan tilanteeseen ja lunastuksen raukeamisesta aiheutuviin veroseuraamuksiin.

²⁰⁷ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry:n* lausunnossa on esimerkiksi vaadittu, että viranomaisten kesken tietoja vaihdettaessa on tosiasiallisesta tietoturvasta varmistuttava, jotta kaivosyhtiöiden toimintaan kuuluvien liikesalaisuuksien säilyminen voidaan taata. s. 38

²⁰⁸ HE 273/2009 vp s. 190

²⁰⁹ esim. PeVL 38/1998 vp, ks. myös HE 273/2009 vp s. 190

²¹⁰ HE 273/2009 vp s. 190

Yleistä tarvetta on käsitelty edellä kappaleessa 3.1.2. Seuraavassa kappaleessa käsittelen täyden korvauksen periaatetta ja sen sisältöä. Periaatteen sisällön havainnollistamisessa käytän hyväkseni lunastuslain mukaista korvausjakoa ottaen huomioon kaivoslain erityispiirteet.

6. Täysi korvaus kaivoslainsäädännön mukaisessa menettelyssä

Päällimmäisenä lähtökohtana pakkolunastustilanteessa on maanomistajalle maksettava täysi korvaus. Täysi korvaus kuuluu omaisuudensuojan ydinalueeseen ja siitä ei voi täten poiketa ilman syyllistymistä perustuslain vastaisuuteen.²¹¹ Lunastustilanteisiin kaivostoiminnassa sovelletaan lunastuslakia, jota täydennetään kaivoslain mukaisilla erityispiirteillä.

Lunastuslaissa täysi korvaus koostuu kohteenkorvauksesta, haitankorvauksesta, sekä vahingonkorvauksesta. Näiden korvausten yhteistuloksena saadaan maanomistajalle maksettava täysi korvaus.²¹²

Täyden korvauksen on kuvattu lunastuslain mukaisessa oikeuskirjallisuudessa olevan sellainen korvauksen taso, joka takaa lunastetun omaisuuden omistajan taloudellisen aseman säilymisen ennallaan. Sillä pyritään siis taloudellisen aseman pysymiseen yhtä edullisena kuin ennen lunastusta. Jälleenhankintakorvausta ei ole aina asetettu täyden korvauksen edellytykseksi.²¹³ Täyden korvauksen ehdottomana edellytyksenä sen ovat nähneet kuitenkin esimerkiksi *Hyvönen* ja *Wiiala*. Vastakkaista näkökulmaa edustaa muun muassa *Hollo*.²¹⁴

Alkuperäisessä hallituksen esityksessä uudeksi laiksi on arvioitu kaivoslain mukaisia korvauksia suhteessa lunastuslakiin maanomistajan vaatiessa alueen lunastusta. Sen mukaan toteutuakseen täysi korvaus edellyttää, että lunastuskorvauksen tulee sen lisäksi, mitä lunastuslaissa säädetään, sisältää 100 §:n nojalla kaivosalueeseen kuuluvan kiinteistön omistajalle suoritettava osuus kaivosmineraalien arvosta.²¹⁵ Kyseinen louhintakorvaus olisi suoritettu siis lunastustilanteissa kertakorvauksena, jolloin korvauksen suuruus olisi arvioitu alueella tiedossa olevien kaivosmineraalien mukaan etukäteen. Louhintakorvausten suuruuden määrittämiseksi kaivosviranomaisen olisi tullut maanmittaustoimiston pyynnöstä antaa asiasta lausunto.²¹⁶ Talousvaliokunta on kuitenkin asiaa käsiteltyään esittänyt eriävän mielipiteen, jonka mukaan lunastustilanteissa louhintakorvauksen arvioiminen etukäteen olisi erittäin

²¹¹ *Viljanen* 2001 s. 245, vrt. Ruotsin hallitusmuodon 2:18, jonka mukaan korvaus on määrätty laissa mainittujen perusteiden mukaisesti. ”enligt grunder som bestämmer i lag”. Ruotsin lainsäädännön mukaisista korvauksista pakkolunastustilanteissa ks. *Bengtsson* 1991 s. 235- 266

²¹² Lunastuslaki 29§ ja *Kuusiniemi & Peltomaa* 2000 s. 137- 146, ks. myös *Länsinevan* 2006 s. 10 esittelemä luettelo täyteen korvaukseen muun muassa sisältyvistä korvauskohteista.

²¹³ *Kuusiniemi & Peltomaa* 2000 s. 141

²¹⁴ *Hyvönen* 1998 s. 409, *Wiiala* 1976 s. 130 vrt. kuitenkin *Hollo* 1984 s. 221, *Länsineva* 2002 s.227 hyväksyy jälleenhankintakorvauksen tilanteissa, joissa lunastetaan omistajalle erityisen tärkeää omaisuutta.

²¹⁵ HE 273/2009 vp s. 125

²¹⁶ HE 273/2009 vp s. 125

vaikeaa. Tämän vuoksi valiokunta on esittänyt lakiehdotusta muutettavaksi siten, että louhintakorvaus katsotaan maksetuksi, kun lunastushinta on puolitoistakertaa maa-alueen käyvän arvon mukainen. Tämä vähentää myös kaivosviranomaisen tehtäviä kun sen ei tarvitse antaa lausuntoja louhintakorvauksen suuruudesta. Talousvaliokunnan ehdotus hyväksyttiin osaksi uutta lakia.²¹⁷

Talousvaliokunnan muutosehdotuksen hyväksyminen on mielestäni erittäin hyvä asia ja vähentää myös kaivosviranomaiselle tulevia tehtäviä. Louhintakorvauksen arvioiminen etukäteen on mineraalien voimakkaiden hinnan vaihteluiden vuoksi lähes mahdotonta ja tästä syystä maanmittaustoimiston lausuntopyynnöt olisivat rasittaneet kaivosviranomaista suuresti. Puolitoistakertainen lunastushinta huomioi mielestäni riittävän hyvin myös maanomistajan oikeudet, ottaen huomioon, että ilman kaivosyhtiöiden apua maanomistaja ei mitään todennäköisimmin kykenisi hyödyntämään omistamassaan maaperässä olevia malmivaroja.

Lunastuslain 29 §:n mukaisesti lunastettavan omaisuuden omistajalle on maksettava kaikki taloudelliset menetykset täyden korvauksen periaatteen mukaisesti. Lunastuskorvaus muodostuukin lunastuslain mukaan kolmesta eri korvausluokasta, jotka käsittelen seuraavaksi. Lisäksi käsittelen kaivoslainsäädännön erityispiirteenä huomioonotettavien louhintakorvausten sisältöä.

6.1. Kohteenkorvaus

Kohteenkorvauksella tarkoitetaan itse lunastettavasta maa-alueesta maksettavaa korvausta. Sitä maksetaan omistus- ja käyttöoikeuden lunastamisesta, sekä käyttöoikeuden rajoittamisesta. *Kuusiniemi & Peltomaa* esittävät kohteenkorvauksen korvauksena luovuttajalle aiheutuneesta objektiivisesta vahingosta.²¹⁸ Kohteenkorvauksen suuruus määritellään yleensä vertailukauppojen perusteella.²¹⁹ Oikeuskäytännössä vertailukaupoiksi on kelpuutettu vain sellaiset kaupat, jotka ovat kuvanneet alueella vallitsevaa käypää hintatasoa.²²⁰

²¹⁷ TaVM 49/2010 vp s. 21 ja uuden lain 86 §

²¹⁸ *Kuusiniemi & Peltomaa* 2000 s. 144, merkitystä ei siis anneta sille mikä lunastettavan omaisuuden arvo on sen omistajalle.

²¹⁹ Tähän johtaa yleensä korvauksen suuruuden arviointiin käytettävä kauppa-arvo menetelmä. *Kuusiniemi & Peltomaa* 2000 s. 155

²²⁰ HE 179/1975 II

Kohteenkorvauksen suuruutta määriteltäessä ei oteta huomioon merkittävää arvonnousua tai -laskua, joka lunastusyrityksestä kiinteistölle aiheutuu. Lunastuslain 36.1 §:n mukaan myös lunastuksesta tai lunastuksen yrityksestä saman henkilön saama jäännöskiinteistön arvon pysyvä nousu tai hyöty otetaan kohtuudella huomioon korvausta määritettäessä.

Kohteenkorvaus arvotetaan lunastuslain 44.2 §:n mukaisesti lunastuspäätöksen julistamisen hintatasoon. Lisäksi korvaukseen vaikuttaa esimerkiksi nykykäyttöperiaate, jonka mukaan korvaus tulisi maksaa maan lunastushetken käytön perusteella. Korvausta ei maksettaisi sen perusteella miten maata voitaisiin mahdollisesti tulevaisuudessa käyttää.

Uuden kaivoslain mukaisessa lunastuksessa ennen kaivostoiminnan aloittamista kohteenkorvaus suoritetaan maanomistajalle malminetsintäkorvauksella. Kaivostoiminnan alettua kaivosyhtiö maksaa maanomistajalle louhintakorvauksen, joka koostuu vuosittain maksettavasta kiinteästä osasta, sekä hyödynnetyn malmin määrään perustuvasta osasta.

Mikäli alueen omistusoikeus ei lunastuksessa siirry kaivosyhtiölle vaikuttaa uuden lain mukaisessa järjestelmässä korvauksen suuruuteen myös maanomistajan käyttörajoituksen pituus. Mitä pidempään maanomistaja on joutunut kärsimään käyttörajoituksesta, sitä suurempi on alueesta saatava kohteenkorvaus. Esimerkiksi malminetsintäkorvaus yli 10 vuoden rajoituksesta olisi uuden lain mukaisesti 50 euroa/hehtaari/vuosi.²²¹ Korvausten aikaan sidotulla kasvulla halutaan ottaa huomioon myös malminetsintäluvan enimmäisajan huomattavan pidentymisen aiheuttama maanomistajien oikeuksien heikentyminen, sekä tehostaa malminetsintää.²²² Korvausten suuruuden sitominen kestoon on loogista, koska käyttörajoituksen pidetessä se lähenee alueen omistusoikeuden siirtoa.

6.2. Haitankorvaus

Haitankorvauksella tarkoitetaan lunastuslain 35 §:n mukaisesti maa-alueen lunastamisesta aiheutuva pysyväisluonteista haittaa muiden maanomistajan omistamien maiden käytölle.²²³ Kuusiniemi & Peltomaa ovat kuitenkin katsoneet tämän pelkän käytölle aiheutuvan haitan korvaamisen lisäksi edellyttävän myös laajemmin lunastuksesta tai

²²¹ HE 273/2009 vp s. 129, Malminetsintäkorvaukset 1.-4. vuosi 20 €/hehtaari/vuosi, 5.-7. vuosi 30 €/hehtaari/vuosi, 8.-10. vuosi 40 €/hehtaari/vuosi ja 11.- vuosi 50 €/hehtaari/vuosi

²²² HE 273/2009 vp s. 129

²²³ Lunastuslain 35 §

lunastusyrityksestä aiheutuvan jäljelle jäävän omaisuuden arvon alenemisen korvaamista.²²⁴ Kuten kohteenkorvaus, myös haitankorvaus on kiinteistösidonainen korvaus. Haitankorvaus eroaa kohteenkorvauksesta siten, että sen kohteena olevaan jäännösomaisuuteen ei kohdistu lunastusta.²²⁵ Haitankorvauksen edellytyksenä on, että haitan tulee johtua lunastuksesta tai sen yrityksestä. Lisäksi sen on oltava pysyvää

Esimerkkinä haitankorvaukseen oikeuttavista tilanteista voidaan mainita maanomistajan kulun vaikeutuminen tai uuden tien rakentaminen, kun aiempi tie lunastamattomalle maa-alueelle on kulkenut lunastetun maa-alan läpi. Lisäksi kyseeseen voi tulla lunastamattoman maa-alueen arvon aleneminen lunastetun alueen käyttötarkoituksen vuoksi. Esimerkiksi kaivostoiminnan aloittaminen voi aiheuttaa jäännöskiinteistöjen arvon alenemista. Oikeuskäytännössä on katsottu myös puistoalueen lunastamisen tonteiksi oikeuttaneen naapurikiinteistön omistajan haitankorvaukseen.²²⁶

Lunastuslain 38§:ssä säädetään haitankorvauksesta, kun lunastus aiheuttaa haittaa kiinteistölle, jota ei lunasteta. Pykälässä asetetaan myös vaatimus korvauksen vaatimisesta, koska sitä ei oteta huomioon *ex officio*. Kyseisellä säännöksellä on haluttu ottaa huomioon etenkin lunastuksen vaikutukset naapurikiinteistöihin. Käytännössä lunastusrelaatiossa olevan ja sen ulkopuolelle jäävän kiinteistön välillä voi olla erittäin pieni ero. Lunastuslain 38 §:n perusteella tulee korvattavaksi etenkin immissiohaitat, kuten pöly ja melu.²²⁷

Kaivosten toimintaan haitankorvaus soveltuu siten, että kaivosyhtiön on korvattava jäännöskiinteistöjen omistajalle kaivosalueesta tai apualueesta aiheutuva merkittävä haitta. Kiinteistön omistajalle on vaihtoehtoisesti annettu mahdollisuudeksi vaatia uuden lain 86 §:n mukaisesti kaivostoimituksessa kaivosyhtiötä lunastamaan hänen kiinteistönsä. Edellytyksenä lunastukselle voi hallituksen esityksen mukaan olla esimerkiksi maa-alueen käytön estyminen kokonaan.²²⁸

²²⁴ Kuusiniemi & Peltomaa 2000 s. 186

²²⁵ Hollo 1984 s. 185

²²⁶ KKO 1993:113

²²⁷ Kuusiniemi & Peltomaa 2000 s. 189

²²⁸ HE 273/2009 vp s. 125

6.3. Vahingonkorvaus

Vahingonkorvauksena maksetaan esimerkiksi pakkolunastuksesta henkilölle aiheutuvat vahingot. Lunastuslain 37 §:n mukaisesti mikäli lunastuksesta aiheutuu ”muuttamisen, liikkeen- tai ammatinharjoittamisen keskeytymisen taikka muun syyn vuoksi tappiota, kustannuksia tai muuta vahinkoa lunastettavan omaisuuden omistajalle, vahinko on korvattava.” Vahingonkorvaus muodostaakin haitankorvauksen kanssa sen osan korvauksista, jotka tulee lunastettavan omaisuuden objektiivisen arvon lisäksi täyden korvauksen periaatteen vuoksi korvata lunastettavan omaisuuden omistajalle.²²⁹

Haitankorvauksen ja vahingonkorvauksen merkittävin ero on se, että vahingonkorvaus maksetaan kertaluonteisesta menetyksestä, kun taas haitankorvaus on kompensatiota pysyvästä vaikutuksesta.²³⁰

Vahingonkorvaus edellyttää syy-yhteyttä korvattavan vahingon ja lunastuksen välillä. Jotta vahinko voisi tulla korvattavaksi lunastuskorvauksena, tulee sen siis johtua juuri lunastuksesta.²³¹

Osalunastustilanteissa kyseeseen voi tulla myös maanomistajan omistukseen jäävän maa-alueen vahingot tai sille aiheutuneet kustannukset. Osalunastuksella tarkoitetaan omistusoikeutta rajoitetumman esineoikeuden pakkosiirtämistä oikeussubjektilta toiselle.²³² Lisäksi lunastuslain 38 §:ssä määritellyissä tilanteissa vahingonkorvauksia voidaan maksaa myös sellaisille henkilöille, joilta ei ole lunastettu omaisuutta.²³³

6.4. Louhintakorvaukset

Kaivosluvan haltijan tulee maksaa kaivosalueen kiinteistöjen omistajille vuotuinen korvaus. Tätä korvausta kutsutaan louhintakorvaukseksi.²³⁴ Louhintakorvauksen on tarkoitus korvata

²²⁹ Kuusiniemi & Peltomaa 2000 s. 200 puhuvat vahingonkorvausta määritettäessä omaisuuden subjektisen arvon määrittämisestä.

²³⁰ Virtanen 1990 s. 71

²³¹ Kuusiniemi & Peltomaa 2000 s. 200- 201

²³² Lämsineva 2002 s. 207

²³³ ks. Kuusiniemi & Peltomaa 2000 s. 201- 202

²³⁴ HE 273/2009 vp s. 233

kumottavan lain mukainen louhimismaksu sekä valtiolle maksettu valtausmaksu.²³⁵ Uuden lain mukaisesti louhintakorvaus koostuu pinta-alan perustuvasta osasta, jonka suuruus on 50 euroa/hehtaari/vuosi.²³⁶

Lisäksi maanomistajalle maksetaan korvauksia heidän mailtaan kaivetuista mineraaleista. Louhintakorvaukset riippuvat täten lunastetun maa-alan hyödyntämismahdollisuuksista. Mitä mineraalirikkaampi lunastettu maa-ala on, sitä suuremmat korvaukset maanomistaja saa. Yhtenä syynä louhintakorvauksiin pidetään perinnettä, jonka mukaan maanomistaja omistaa maa-alueellaan olevat mineraalit. Tästä johtuen hänen on saatava niiden hyödyntämisestä korvaus. Korvauksen suhteelliseen pienuuteen vaikuttaa se, että ilman kaivosyhtiöiden apua maanomistajat eivät voisi hyödyntää maillaan olevia mineraaleja, sekä se että maanomistajalla ei ole katsottu olevan ehdotonta oikeutta muiden oikeuden poissulkevasti hyödyntää omistamallaan maalla olevia mineraaleja.²³⁷

Kaivokset sijaitsevat usein niin laajalla alueella, että ne peittävät alleen usean maanomistajan maita. Tällöin louhintakorvaukset jaetaan koko alueelta nostettujen mineraalien arvon mukaan ja korvaus jaetaan maanomistajien kesken heidän omistamiensa maiden suhteessa. Jos kyseessä on yhteisomistus, sovelletaan lakia eräistä yhteisomistussuhteista.²³⁸

Louhituista mineraaleista maksettujen korvausten suuruus on uuden lain 100 §:n mukaan metallimalmin osalta 1,5 promillea kaivoksen tuottamien mineraalien myynnistä. Muiden mineraalien osalta osapuolten tulee sopia maksettavasta korvauksesta. Mikäli sopimukseen ei päästä, voi jompikumpi osapuoli esittää kaivosviranomaista määrittämään korvauksen.²³⁹ Vertailun vuoksi mainittakoon, että Ruotsin lainsäädännön mukainen mineraalikorvaus on 2,0 promillea, josta Ruotsin valtio perii 0,5 promillen korvauksen itselleen.²⁴⁰ Talousvaliokunta on kiinnittänyt huomiota mineraalien voimakkaaseen hinnanvaihteluun ja todennut, että mineraalikorvauksia maksettaessa oikeudenmukaisin tapa olisi arvioida jalostettujen mineraalien määrää suhteessa mineraalin vuoden aikaiseen keskihintaan. Tämä vähentäisi

²³⁵ HE 273/2009 vp s. 252

²³⁶ Uusi kaivoslaki 100 §

²³⁷ HE 273/2009 vp s. 186, vrt. kuitenkin *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry* joka on lausunnossaan s. 11 tulkinut kyseisen disponointirajoituksen siten, että se vaikuttaisi maanomistajan omistusoikeuden kokonaan poissulkevasti. Tulkinta on mielestäni virheellinen.

²³⁸ HE 273/2009 vp s. 128- 129

²³⁹ Uuden lain 100.2 §:n osalta lopullinen sanamuoto muuttui talousvaliokunnassa TaVM 49/2010 vp. Hallituksen esityksen mukaan muista mineraaleista olisi tullut suorittaa kiinteästi 0,075 euroa/malmitonni.

²⁴⁰ Minerallagen 7 kap. ks. tarkemmin kappale 8.

hetkittäisen arvonvaihtelun vaikutuksia korvausten suuruuteen. Talousvaliokunnan ehdotuksen mukainen korvausten arvon määrittäminen onkin sisällytetty lopulliseen lakiin.²⁴¹

Mineraalikorvauksiin kuuluu myös sivutuotekorvaus, joka muodostuu kaivostoiminnan yhteydessä kaivetuista hyödyntämiskelpoisista sivutuotteista. Kaivoslupaan kuuluu oikeus hyödyntää myös kaivostoiminnan sivutuotteet. Sivutuotekorvaus on enimmillään 10 % hyödynnettävän sivuaineen tuotosta. Sivutuotekorvauksista voidaan myös sopia kaivosyhtiön ja maanomistajan kesken.²⁴² *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry* on kritisoinut voimakkaasti sivutuotekorvauksen asettamista. Sen mukaan kyseinen korvaus painostaa kaivosyhtiötä olemaan hyödyntämättä sivutuotteita ja on täten jätepolitiikan vastainen instrumentti.²⁴³

Talousvaliokunta on ottanut kantaa sivutuotekorvausten suuruuteen. Sen mukaan ensisijaisesti tulisi pyrkiä siihen, että sivutuotekorvauksista sovittaisiin kaivosyhtiön ja maanomistajan kesken. Mikäli sopimukseen ei kuitenkaan päästäisi, määrittäisi kaivosviranomainen sivutuotekorvauksen suuruuden. Korvauksen suuruutta määriteltäessä huomioon tulisi ottaa etenkin erilaisten sivutuotteiden hyvin voimakkaasti vaihtelevat arvot.²⁴⁴

Koska edellä mainittujen mineraalikorvausten katsotaan kuuluvan osana maanomistajalle maksettavaan täyteen korvaukseen, on maanomistajalle haluttu taata oikeus myös vaatia kaivosyhtiöltä aktiivista kaivostoimintaa.²⁴⁵

6.4.1 Apualue

Apualueella tarkoitetaan kaivostoiminnan kannalta välttämätöntä aluetta, joka on kaivoksen yhteydessä, mutta sillä ei harjoiteta kaivostoimintaa. Apukaivosalueelle voidaan rakentaa esimerkiksi kaivostoimintaa tukevia viemäreitä ja kaivosalueelle johtavia teitä. Se on kaivosalueen yhteydessä oleva kaivostoimintaa tukeva alue.²⁴⁶

²⁴¹ TaVM 49/2010 vp s. 15, sekä uuden lain 100 §

²⁴² HE 273/2009 vp s. 131

²⁴³ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry:n* lausunto s. 35

²⁴⁴ TaVM 49/2010 vp s. 15

²⁴⁵ HE 273/2009 vp s. 116

²⁴⁶ HE 273/2009 vp s. 85

Korvauksia tarkasteltaessa omaisuudensuojan kannalta apukaivosalueet ovat mielenkiintoisia sen vuoksi, että niiden omistajille ei makseta louhintakorvauksia.²⁴⁷ Apukaivosalueet on hallituksen esityksessä rinnastettu rasitteeksi luokiteltavaksi käyttöoikeudeksi, joka ei merkittävästi vähennä kiinteistönomistajan mahdollisuuksia hyödyntää aluetta.²⁴⁸ Tästä johtuen apualueiden maanomistajien korvaukset ovat siis huomattavasti pienempiä kuin varsinaisen kaivosalueen maanomistajien. Apukaivosalueiden maanomistajat voivatkin kokea vääryytenä sen, että heidän korvauksensa eroavat kaivosalueen maanomistajista, vaikka käyttörajoitus on yhtä laaja.

Apukaivosalueita tarkasteltaessa omaisuudensuojakysymyksenä täyttävät niistä suoritettavat korvaukset kuitenkin perustuslain mukaiset vaatimukset.²⁴⁹ Apukaivosalueiden aiheuttamat haitat ja vahingot tulee korvata maanomistajille täysimääräisesti. Maanomistajien ei tulisi mielestäni verrata apualueita kaivosalueisiin, vaan sen sijaan huomioda, että apukaivosalue on samanlainen kuin mikä tahansa muukin maa-alue, jolle voidaan joutua perustamaan rasitteita toisten kiinteistöjen käyttömahdollisuuksien parantamiseksi. Sillä ei sijaitse kaivostuotteita ja tästä syystä myöskään louhintakorvauksia ei makseta.²⁵⁰

6.5. Rikastumiskielto

Vaikka pakkolunastuksesta on maksettava maanomistajalle täysi korvaus, on tällöin voimassa myös toinen, vastakkainen periaate, eli rikastumiskielto. Rikastumiskielto on vahingonkorvausoikeudellinen periaate, jonka mukaisesti vahingonkärsijän, eli tässä tapauksessa maanomistajan ei tule päätyä parempaan tilanteeseen kuin ennen vahinkoa. Rikastumiskielto suojaa siis vahingonaiheuttajaa. Se on merkitty myös lunastuslain esitöihin, joiden mukaan maanomistajien varallisuusasema ei saa lunastuksen vuoksi huonontua, eikä myöskään parantua.²⁵¹ Kaivosteollisuuden korvausjärjestelmässä rikastumiskielto koskee kaivosalueelunastusmenettelyä. Maanomistajan ja kaivosyhtiön välisissä sopimuksissa sovittuja korvauksia periaate ei kuitenkaan koske.

²⁴⁷ HE 273/2009 vp s. 85

²⁴⁸ HE 273/2009 vp s. 85

²⁴⁹ HE 273/2009 vp s. 85

²⁵⁰ vrt. myös rikastumiskielto

²⁵¹ LunL 29 § HE 179/1975 II s. 18 ja Kuusiniemi & Peltomaa 2000 s. 138- 139

Kaivoslain mukaisissa lunastuksissa rikastumiskieltoa pyritään toteuttamaan esimerkiksi siten, että kaivostoiminnan ja lunastuksen aiheuttamaa kiinteistön hinnannousua ei oteta huomioon lunastuskorvausta määriteltäessä.²⁵² Tältä osin sääntely vastaa lunastuslain mukaista sääntelyä. Olisikin kohtuutonta, jos kaivosyhtiö joutuisi kärsimään oman toimintansa aiheuttaman arvonnousun kohonneena lunastuskorvauksena.

Mielestäni uuden lain mukaisten korvausten suuruutta voidaan osittain myös kritisoida. Korvausten radikaali nosto aiheuttaa epäilyksiä siitä, että maanomistajat todellisuudessa tekevät voittoa omistamillaan mailla, kun rikastumiskieltoperiaatteen mukaisesti näin ei tulisi olla.

6.6. Korvausten ajallinen kohdistuminen

Uuden lain mukaan kaivosyhtiöt voivat etsiä malmia aluksi ilman, että niiden täytyisi suorittaa korvausta kiinteistön omistajalle. Tätä kutsutaan kaivoslain järjestelmässä alueen varaamiseksi. Kaivosyhtiön on kuitenkin korvattava malminetsinnästä varausaikana mahdollisesti aiheutunut vahinko ja haitta. Enimmäisvarausaika pidentyy uuden lain mukaan kahteen vuoteen.²⁵³

Malminetsintävaiheessa maksettavat malminetsintäkorvaukset tulee maksaa 30 päivän kuluessa siitä, kun malminetsintälupa on tullut lainvoimaiseksi. Tämän jälkeen korvaus on maksettava vuosittain samana päivänä.²⁵⁴

Kaivostoiminnan alettua kaivosviranomainen vahvistaa vuosittain jälkikäteen louhintakorvauksen suuruuden. Kaivosviranomaisen päätös perustuu kaivosluvan haltijan toimittamiin tietoihin vuoden aikana louhitun ja hyödynnetyn malmin määrästä. Kaivosyhtiöiden on toimitettava kyseiset tiedot kaivosviranomaiselle vuosittain viimeistään maaliskuun 15. päivänä. Kaivosluvan haltijan tulee maksaa louhintakorvaukset viimeistään 30 päivää sen jälkeen kun kaivosviranomaisen päätös louhintakorvauksen suuruudesta on tullut lainvoimaiseksi.²⁵⁵

²⁵² ks. myös *Kuusiniemi & Peltomaa* 2000 s. 161- 167

²⁵³ He 273/2009 vp s. 59

²⁵⁴ HE 273/2009 vp s. 129, uuden lain 99§ 3 momentti

²⁵⁵ HE 273/2009 vp s. 131

Muilta osin kaivoslain mukaiset korvaukset määrätään kaivostoimituksessa, jolloin ne tulee maksaa ennen kaivostoiminnan. Tällöin pyrkimyksenä on mahdollisimman kattavasti arvioida kaivostoiminnan maanomistajalle tulevaisuudessa aiheuttama vahinko.

Kaivosaluelunastuksessa louhintakorvaukset suoritetaan siten, että ne sisältyvät alueen puolitoistakertaiseen lunastushintaan. Lunastushinta maksetaan ennen lunastusta. Myös lunastuslain mukaisesti pakkolunastuskorvaukset tulee maksaa ennen lunastustoimenpidettä, tai vain erityisestä syystä sen jälkeen.²⁵⁶ Syynä tähän on erityisesti maanomistajan oikeuksien turvaaminen. Maanomistajalle halutaan taata mahdollisuus halutessaan korvata lunastettava maa-ala vastaavalla alueella. Lisäksi lunastuksessa tulee aina ottaa huomioon myös yksityisen etu. Korvausten maksun viivästyminen voisi helposti johtaa yksityisen kannalta kohtuuttomaan seuraukseen.

Lopulliset kaivoksen aiheuttamat vahingot arvioidaan kaivoksen lopputarkastuksessa. Kyseisessä tarkastuksessa määritellään myös kaivosyhtiön tarpeelliset toimenpiteet alueen kunnostamiseksi. Tähän kuuluu myös mahdollisten rakennusten purkaminen. Mikäli kaivosyhtiö ei kunnosta maa-aluetta, on maanomistajalla oikeus kunnostaa se kaivosyhtiön kustannuksella. Mikäli kaivosyhtiö ei pura kaivosalueelle rakentamiaan rakennuksia 2 vuoden kuluessa kaivoksen lopettamisesta, on maanomistajalla oikeus saada ne omaan käyttöönsä ilman korvausta. Maanomistajalla on myös halutessaan oikeus purkaa rakennukset kaivosyhtiön laskuun. Mikäli kaivostoiminnan aikana ilmenee ennakoimattomia vahinkoja, tulee nämä jälkikäteiset, kaivoslupan rajat ylittävät, laittomat tai ennakoimattomat vahingot rinnastaa laillisiin, lupaan kuuluviin vahinkoihin ja ne tulee korvata samojen perusteiden mukaisesti kuin ennakoidut vahingot.²⁵⁷ Korvausten saamisen takaamiseksi maanomistajan turvana on myös kaivosyhtiön ennen toimintansa aloittamista suorittama vakuusmaksu.

6.7. Korvausten vaatiminen

Maanomistajille maksettavat korvaukset tulee ottaa huomioon kaivostoimituksessa *ex officio*²⁵⁸. Tällä tarkoitetaan, että viranomaiset määräävät korvaukset maksettavaksi, vaikka

²⁵⁶ vrt. kuitenkin lunastuslainsäädännön mukainen ennakohaltuunotto, jolloin korvaukselle tulee määrätä myös korko. Kuusiniemi & Peltomaa 2000 s. 206

²⁵⁷ Hollo 2009b s. 511. Metsä- Simola 2002 s. 27- 28 on tuonut esille kumottavan lain mukaisen prosessin ennakoimattomien vahinkojen korvaukseen. Uuden lain mukaisesta menettelystä ks. 7. kappale

²⁵⁸ Lunastuslaki 41 § ja Kuusiniemi & Peltomaa 2000 s. 141

maanomistaja ei niitä vaatisikaan. Maanomistajalta ei tulisi myöskään vaatia näyttöä vahingoista, vaan viranomaisen tulisi oma-aloitteisesti selvittää vahingon suuruus. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että etenkin haitta- ja vahingonkorvausten saaminen edellyttää usein maanomistajan perusteluita ja näyttöä. *Kuusiniemen & Peltomaan* mukaan mitä subjektiivisemmasta menetyksestä on kyse, sitä parempi asiantuntemus asianosaisilla on korvausten suuruuteen.²⁵⁹ Yleisenä toimintatapana voitaneenkin pakkolunastusoikeudesta johtaa, että maanomistajat esittävät omat vaatimuksensa korvauksista ja kaivostoimituksessa otetaan näihin kantaa.²⁶⁰

Maanomistajalle on maksettava täysi korvaus toimenpiteestä, joka kokonaisuutena ottaen merkitsee niin suurta puuttumista hänen omaisuuteensa, että sitä voidaan verrata omaisuuden pakkolunastukseen. Mikäli näin ei käy, on maanomistajalla tietynlaisena hätävarana korvaussäännöksistä riippumatta vaatia korvauksia perustuslain 15.2 §:n nojalla.²⁶¹

Myös eräissä poikkeustapauksissa korvauksia tulee vaatia erikseen. Tällaisia ovat esimerkiksi muille kuin maanomistajille maksettavat korvaukset. Usein esimerkiksi lunastetun maa-alan naapurikiinteistöjen omistajat kokevat kiinteistöjen arvon alenevan lunastuksen vuoksi. Tällaisissa tilanteissa korvausten maksaminen on kuitenkin asetettu lunastuslain mukaisessa oikeuskäytännössä varsin tiukaksi. Esimerkiksi sähkölinjan rakentamisen on kuitenkin katsottu vaikuttavan viereisen kiinteistön hintaa alentavasti sijaitessaan 80- 100 metrin etäisyydellä asutuksesta.²⁶²

Kaivostoimituksessa maksettavaksi määräytyistä korvauksista valittamista ja muutoksenhakua käydään läpi maanomistajan oikeusturvaa koskevassa kappaleessa 7.

6.8. Maanomistajille maksettavien korvausten verokohtelu

Täyden korvauksen periaatteen toteutumiseen vaikuttaa oleellisesti myös maksettavien korvausten verokohtelu. Verotus ei saa vähentää maanomistajalle maksettavaa korvausta siten, että hänen asemansa muodostuu kohtuuttomaksi. Nykyisessä järjestelmässä maanomistaja

²⁵⁹ *Kuusiniemi & Peltomaa* 2000 s. 142- 143 ja *Ojanen* 1978 s. 151

²⁶⁰ *Kuusiniemi & Peltomaa* 2000 s. 142

²⁶¹ *Länsineva* 2002 s. 219

²⁶² KKO 1999:61, jossa korkein oikeus perusteli maksettavia korvauksia kiinteistön myynnissä ilmenevällä ostohalukkaiden määrän vähenemisellä, myyntiajan pidentymisellä ja myyntihinnan alentumisella.

joutuu maksamaan saamistaan malminetsintäkorvauksista pääomatuloveroa. Tämä on näkemykseni mukaan outoa, koska malminetsintäkorvaus on maanomistajalle maksettavaa korvausta hänelle malminetsinnässä aiheutuvasta haitasta ja vahingosta. Lunastustilanteissa maanomistaja joutuu maksamaan lunastushinnasta luovutusvoittoveroa samoin periaattein, kuin lunastuslainsäädännössä. Luovutusvoitto on siis osittain verovapaata.

6.8.1. Maanomistajalle maksettavien malminetsintäkorvausten verokohtelu

Maanomistajien on maksettava heidän saamistaan malminetsintäkorvauksista veroa pääomatuloveroprosentin mukaan. Tämä on mielestäni kyseenalaista. Maanomistajalle maksettavat malminetsintäkorvaukset ovat nähdäkseni lähempänä vahingonkorvausta, kuin maa-alueen vuokrausta. Mielestäni niiden tarkoituksena ei ole parantaa maanomistajan varallisuusasemaa, vaan palauttaa se käyttöoikeuden rajoitusta edeltäneelle tasolle. Malminetsintä aiheuttaa huomattavaa epävarmuutta maanomistajan omaisuuden käytölle. Vaikka etsintävaiheessa ei ole vielä varmuutta kaivoksen perustamisesta, eikä etsintä aiheuta suurta haittaa maanomistajalle, voi sillä kuitenkin olla vaikutusta maanomistajan tulevaisuuden suunnitelmiin, sekä myös maa-alan arvoon. Malminetsintälupa rajoittaakin tällä tavoin maanomistajan mahdollisuutta nauttia omaisuudestaan. Koska on selvää, että myös malminetsintälupa aiheuttaa haitallisia vaikutuksia maanomistajalle, eivät maksettavat korvaukset ole mielestäni ristiriidassa myöskään edellä kappaleessa 6.5 käsitellyn vahingonkorvausoikeudellisen rikastumiskieltoperiaatteen kanssa. Malminetsintäkorvaukset olisi tullut uudessa laissa mielestäni rinnastaa vahingonkorvauksiin, jolloin maanomistajan ei olisi täytynyt maksaa saamistaan korvauksista pääomaveroa.²⁶³ Malminetsintäkorvausten verotukseen ei mielestäni kiinnitetty lainsäädäntöä uudistettaessa tarpeeksi huomiota.

6.8.2. Maanomistajille lunastustilanteissa maksettavien korvausten verokohtelu

Maanomistajan tulee maksaa luovutusvoittoveroa omistamansa maa-alan lunastustilanteessa, mikäli lunastushinta on aiempaa ostohintaa korkeampi. Luovutus on kuitenkin samoin kuin lunastuslain mukaisissa menettelyissä säädetty TVL 49 §:n mukaan osittain verovapaaksi. Tämä tarkoittaa sitä, että lunastuksessa käytetään hankintameno- olettamana vähintään 80 %:a lunastushinnasta. Mikäli maanomistaja on maksanut maa-alasta enemmän kuin 80 %:a

²⁶³ Vahingonkorvaus on TVL 78§:n mukaisesti veronalaista vain, mikäli se saadaan veronalaisen ansiotulon sijaan, tai korvaukseksi elatuksen vähentymisestä. ks. myös *Myrsky & Rabinä* 2010 s. 262- 263

lunastushinnasta, käytetään luovutusvoittoveron arvioinnissa tätä hintaa. Tilanne on sama myös vapaaehtoisen luovutuksen tilanteissa, mikäli luovutuksensaajalla olisi muuten ollut oikeus lunastaa maa-ala.

Hankintameno- olettamasta hyötyvät etenkin kiinteistöjen pitkäaikaiset omistajat, jotka harvoin ovat maksaneet omistamistaan maa-alueista 80 %:a lunastushinnasta. Normaalissa kiinteistönkaupassa maanomistajat joutuisivatkin siis maksamaan huomattavasti suuremman luovutusvoittoveron kuin lunastustilanteessa. Hankintameno- olettaman käytölle ei ole kuitenkaan asetettu mitään aikarajaa, eli se voi tulla sovellettavaksi myös lyhytaikaisessa omistuksessa. Erityisenä edellytyksenä on kuitenkin, että kiinteistöä ei ole hankittu keinottelutarkoituksessa.²⁶⁴

Maanomistajan maaltaan louhitusta mineraalista saamat korvaukset katsotaan maa-ainestuloksi ja niistä tulee maksaa TVL 32 §:n mukaan veroa pääomatuloveroprosentin mukaan. Maa-ainestuloa on sekä maanomistajan itsensä alueelta louhimistansa kaivostuotteista saama myyntitulo, että alueen omistajan saama vuokratulo, jos hän luovuttaa maa-aineksen otto-oikeuden toiselle vuokrasopimuksen nojalla. Sen sijaan, jos maanomistaja myy omistamansa alueen, jolla on kaivostuotteita, ei osaakaan myyjän saamasta kauppahinnasta pidetä maa-ainestulona. Kiinteistön luovutus verotetaan kokonaisuudessaan luovutusvoittoverona em. tavalla.²⁶⁵

6.9. Yhteenveto

Maanomistajille tulee sekä kumottavan, että uuden kaivoslain mukaisesti suorittaa täysi korvaus kaivostoiminnan käyttöön lunastetusta maa-alasta, ellei muuta kaivosoikeuden haltijan ja maanomistajan välillä ole sovittu. Tätä edellyttää jo perustuslain 15.2 §:n mukainen pakkolunastussäännös. Sen mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Näiden vaatimusten voidaankin katsoa kuuluvan omaisuudensuojan ydinalueeseen, johon puuttuminen tarkoittaisi perustuslain vastaisuutta.²⁶⁶

²⁶⁴ Myrsky & Rabinä 2010 s. 176- 177

²⁶⁵ ks. Myrsky & Rabinä 2010 s. 110- 111, sekä KHO 1975 II 525

²⁶⁶ Viljanen 2001 s. 245

Mikäli lunastuksesta ei maksettaisi täyttä korvausta, aiheutuisi tästä helposti yksityiselle maanomistajalle kohtuuttomuus, joka on yleisten lunastusperiaatteiden mukaan este lunastukselle. Myös *Länsineva* on lähtenyt siitä, että yleisen edun nimissä tehtävä toimi ei saa aiheutua kohtuuttomaksi toimesta kärsivälle yksityishenkilölle.²⁶⁷

Korvausta määritettäessä tulee ottaa huomioon maanomistajalle kuuluva kohteen-, haitan- ja vahingonkorvaus. Nämä korvaukset tulee määrätä kaivostoimituksessa *ex officio*, viran puolesta. Käytännössä täyden korvauksen saaminen edellyttää kuitenkin yleensä maanomistajalta vaatimusta ja perusteluja vahingosta, etenkin haitan- ja vahingonkorvauksen osalta.²⁶⁸

Uudessa kaivoslaissa vakuuden asettaminen on säädetty pakolliseksi kaivostoimintaa aloittavalle kaivosyhtiölle. Tämä parantaa maanomistajien oikeusturvaa ja on näkemykseni mukaan omiaan myös vaikuttamaan kaivosyhtiöiden toimiin siten, että maanomistajan kärsimä vahinko jää mahdollisimman pieneksi.

Kaivoslainsäädännön järjestelmässä malminetsintäkorvausten verotuksellista arviointia tulisi tarkastaa. Rinnastaisin malminetsintäkorvauksen mieluummin vahingonkorvaukseen, kuin maa-alueen vuokraan ja tällöin maanomistajan ei tulisi myöskään maksaa saamastaan korvauksesta pääomatuloveroa, kuten tällä hetkellä. Kaivosaluelunastusmenettelyssä maanomistajan saamasta korvauksesta tulee maksaa veroa, siltä osin kuin se ylittää maa-alueesta aiemmin maksetun hinnan. Mikäli aiempi hinta on alle 80 %:a lunastushinnasta käytetään luovutusvoittoveron määrittämiseen hankintameno- olettaa. Lunastustilanteissa luovutusvoitto on siis osittain verovapaata. Tämä asettaa maanomistajan lunastustilanteessa parempaan asemaan kuin normaalissa kiinteistönkaupassa.

Korvausjärjestelmän uudistamista kohtaan voidaan esittää myös kritiikkiä. Ensinnäkin kun korvaukset on nostettu uuden lain mukaiselle tasolle, on niitä huomattavasti vaikeampi laskea, koska tämä voidaan nähdä yksilön perusoikeusaseman heikentämisenä. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii kumottavan lain säädäntövaiheessa poistettu maanomistajan oikeus osallistua kaivostöihin. Tämä perusoikeusaseman heikennys jouduttiin kompensoimaan

²⁶⁷ *Länsineva* 1999 s. 506

²⁶⁸ *Kuusiniemi & Peltomaa* 2000 s. 141- 143 ja *Ojanen* 1978 s. 151

maanomistajalle maksettavien korvausten korotuksena.²⁶⁹ Talousvaliokunta on esittänyt mielipiteenään, että korvausten korotusten vaikutusta tulee seurata tarkasti ja tarvittaessa niihin tulee puuttua erittäin nopeasti.²⁷⁰ Maanomistajien perusoikeussuoja huomioon ottaen tämä on mielestäni erittäin vaikeaa. Mikäli korvausten todettaisiin olevan liian korkeita, jouduttaisiin niitä alennettaessa hyvin tarkkaan ottamaan huomioon maanomistajien perusoikeuksien asettamat vaatimukset. Tästä syystä maanomistajille maksettavia korvauksia ei olisi mielestäni tullut nostaa näin radikaalisti. Näkemykseni mukaan korvausten noston vaikutusta Suomen vetovoimaan kaivosmaana ei ole kyetty kattavasti arvioimaan etukäteen siitä syystä, että korvaukset asetetaan huomattavasti pohjoismaissa sijaitsevia vertailumaita korkeammalle.²⁷¹ Osaksi hallituksen esityksessä esitetyt perustelut kokonaiskorvauksen pysymisestä samansuuruisena ovat liian optimistisia. Mikäli korvausten nosto aiheuttaisi kaivosyhtiöiden joukkopaon Suomesta, olisi tähän erittäin vaikea puuttua lainsäädäntötoimin.

Toiseksi korvausten suuruus olisi tullut sitoa esimerkiksi maanhintaindeksiin. Tämä olisi pitänyt korvaukset oikean suuruisina yhteiskunnan jatkuvassa muutostilanteessa ja minimoinut inflaation vaikutuksen korvausten suuruuteen. Kaivoslakia uudistettaessa korvausten korotuspaine johtui osaltaan siitä, että kumottavan lain järjestelmässä korvauksia ei ollut sidottu indeksiin ja ne olivatkin jääneet auttamatta liian pieniksi. Edellinen korotus esimerkiksi malminetsintäkorvauksiin oli tehty yli 20 vuotta sitten.²⁷² Korvausten pienempi korotus ja niiden sitominen indeksiin olisi ollut toimivampi ratkaisu korvausjärjestelmää kehitettäessä. Näkemykseni mukaan nykyiset korvaukset on asetettu siten, että ne voivat olla voimassa pitkän aikaa tulevaisuudessa ilman tarvetta korotukseen. Tämä johtaa osaltaan siihen, että tällä hetkellä maanomistajille maksettavat korvaukset ovat mielestäni liian korkeat, jotta Suomi kykenisi säilyttämään vetovoimansa kilpailukykyisenä kaivosten sijoitusmaana. Korvausten asteittainen korottaminen olisi ottanut paremmin huomioon myös kaivosyhtiöiden toiminnan. Toiminnan kustannuksia pystyisi arvioimaan huomattavasti paremmin tulevaisuudessa jos tietäisi, että ne ovat sidoksissa indeksiin. Korotukset olisivat myös varsin pieniä kerrallaan ja täten kohtuullisia myös kaivosyhtiöitä kohtaan. Nykyinen tilanne, jossa

²⁶⁹ HE 273/2009 vp s. 188

²⁷⁰ TaVM 49/2010 vp s. 14

²⁷¹ Suomen tärkein kilpailumaa kaivostoimintaa ajatellen on etenkin Ruotsi, jonka korvausten suuruus esitetty kappaleessa 6. Norjassa etsintäajalta korvaus on 30 kr/ hehtaari ja kaivostoiminnan aloittamisen jälkeen kaivoskorvaus on 50 kr/hehtaari ja 1 promille louhinnan arvosta. Korvaus yhtä 30 hehtaarin kaivosaluetta kohden on rajattu 30 000 kruunuun vuodessa. HE 273/2009 vp s. 33

²⁷² HE 273/2009 vp s. 129

maanomistajan korvauksia nostetaan yli 100 prosenttia yhdellä kerralla, on varsin ongelmallinen myös liiketoiminnan kustannusten suunnittelun kannalta.

Kolmanneksi mielestäni uudistuksessa olisi voitu säilyttää Suomen houkuttelevuus kaivosteollisuudelle korkeampana muuttamalla maanomistajille maksettavien korvausten välistä suhdetta. Näkemykseni mukaan kaivosyhtiöiden maksamia louhimismaksuja olisi voitu korottaa. Tämä olisi johtanut siihen, että maanomistajalle ennen kaivostoimintaa maksettavia korvauksia ei olisi ollut tarvetta korottaa näin radikaalisti. Korvausten korotuksia olisi näin voitu kohtuullistaa kaivosyhtiöiden kannalta. Näkemykseni mukaan Suomessa voitaisiin maksaa maanomistajalle suurempi osuus mineraalien tuotosta mineraalikorvauksina. 1,5 promillen korvaus on otettu Ruotsin järjestelmästä, jossa maanomistajalle maksettavat korvaukset ovat jo aiemminkin olleet huomattavasti pienempiä kuin Suomessa.²⁷³

Maanomistajille maksettavia korvauksia nostettaessa, olisi mineraalikorvausten nostaminen ollut siinä mielessä järkevää, että ne kohdistuisivat kaivosyhtiön saamaan voittoon. Tämä olisi tarkoittanut sitä, että kaivosyhtiöiden ei tarvitsisi investoida niin paljoa kaivoksiin etukäteen, vaan korvaukset suurenisivat vasta kun kaivos alkaa tuottaa voittoa. Tämä taas olisi edesauttanut mielestäni huomattavasti etenkin pienten kaivosyhtiöiden toimintaa Suomessa. *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry:n* lausunnon mukaan 999/ 1000: sta kaivoksesta ei etene kaivosvaiheeseen asti.²⁷⁴ 999 tapauksessa kaivosyhtiöt ovat siis investoineet varojaan kaivosalueisiin turhaan. Kun uuden lainsäädännön mukaan Suomi on nostamassa maanomistajalle ennen kaivostoimintaa maksettavia korvauksia radikaalisti, voi tämä johtaa siihen, että mahdollisten kaivosalueiden tutkiminen vähenee. Tämä taas vähentäisi suoraan löydettävien mineraalien, sekä perustettavien kaivosten määrää.

Mikäli sen sijaan nostettaisiin mineraalikorvauksia, taattaisiin aktiivinen malminetsintä myös tulevaisuudessa. Tämä edesauttaisi myös kaivosyhtiöiden toimintaa, koska investoinnit ja samalla myöskään riskit eivät olisi ennen kaivosten perustamista niin suuret. Mielestäni osa kaivosyhtiöiden maksettavaksi tulevien korvausten nostamisesta olisi tullut keskittää mineraalikorvausten korottamiseen. Tällöin maanomistajalle etukäteen maksettavia korvauksia ei olisi ollut tarvetta korottaa esityksen mukaisesti. Osaksi tähän olisi näkemykseni

²⁷³ Ruotsin kaivoslaki vrt. tosin myös Norja, jossa maksettava mineraalikorvaus on vain 1 promille

²⁷⁴ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry:n* kommenttipuheenvuoro eduskunnan kaivoslakiseminaarissa 24.2.2010 materiaali s. 3

mukaan velvoittanut jo kaivoslain tavoitteeksi asetettu kaivostoiminnan edistäminen ja kestävä kehityksen turvaaminen Suomessa.²⁷⁵ Hallituksen esityksessä on kuitenkin todettu vain ”Korottamalla 99 §:ssä ehdotetun malminetsintäkorvauksen tasoa olisi kiinteistön omistajan asemaa mahdollista edelleen parantaa.” Louhimismaksujen korotukseen ei ole kiinnitetty huomiota.²⁷⁶

Neljänneksi ja viimeiseksi olen kiinnittänyt huomiota Suomen pakkolunastustilanteissa soveltamaan verotusmenettelyyn, joka ei täysin täytä *FIG*:n lunastuskorvauksista antamaa ohjeistusta. *FIG* on listannut yhdeksi ohjeeksi marraskuussa 2010 ilmestyneessä *Compulsory Purchase and Compensation - Recommendations for Good Practice*-julkaisussaan, että verotuksen ei tulisi vaikuttaa alentavasti maksettaviin korvauksiin, tai jos se vaikuttaa, tulisi tämä ottaa huomioon alkuperäistä korvausta määritettäessä.²⁷⁷ Tästä voidaan siis johtaa maksettaville korvauksille kaksi mahdollisuutta.

- 1) Maksettavien lunastuskorvausten tulee olla verottomia, jotta täyteen korvaukseen päästään.
- 2) Maksettavien korvausten on oltava 1,28 * vahinko, jotta pääomatuloverona maksettava osuus ei vaikuta alentavasti maanomistajan korvaukseen.

Mielestäni *FIG*:n ohje on erittäin tärkeä ja sen mukaiset säännökset pakkolunastustilanteissa tulisi tulevaisuudessa sisällyttää myös Suomen verolainsäädäntöön. Maanomistajille maksettavia korvauksia uudistettaessa ei kiinnitetty riittävästi huomiota niiden verokohteluun.

²⁷⁵ HE 273/2009 vp s. 70 uuden lain 1 §

²⁷⁶ HE 273/2009 vp s. 188

²⁷⁷ *FIG* Policy Statement s. 29

7. Oikeusturvan vaatimus

Oikeusturva on kuulunut olennaisena osana Suomen perustuslakiin jo vuoden 1919 hallitusmuodosta lähtien. Tästä johtuen lakisidonnaisuuden periaate, muutoksenhakuoikeus ja mahdollisuus saattaa oikeusriidat tuomioistuimen käsiteltäväksi ovat vakiintuneet suomalaiseen oikeusjärjestelmään. Perusoikeusuudistuksessa näitä perustavanlaatuisia oikeuksia täydennettiin etenkin käsittelyn laatuun liittyvillä säännöksillä. Tämä toteutettiin ottamalla hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteet osaksi perustuslakia. Käytännössä kyseiset periaatteet takaavat esimerkiksi käsittelyn julkisuuden, oikeuden tulla kuulluksi, oikeuden saada perusteltu päätös, sekä oikeuden hakea päätökseen muutosta.²⁷⁸

Nämä perustuslain takaamat oikeudet ohjaavat toimintaa myös erityislakien soveltamisessa. Kaivoslakityöryhmä on esityksessään todennut, että ”Perusoikeusjärjestelmän oikeusturvaa, sekä kansalaisvaikuttamista ja osallistumista koskevat säännökset on otettava huomioon kaivoslainsäädännön uudistamisessa.”²⁷⁹ Työryhmän selvityksessä tämä ilmenee erityisesti asianosaispiirin laajentamisena, sekä asianosaisten osallistumismahdollisuuksien parantamisena, mutta sillä on vaikutusta myös mahdolliseen valitusprosessiin. Aiemmin maanomistajien valitukset kaivostoimituksen päätöksistä olivat mahdollisia vain korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta uuden kaivoslain mukaisesti asianomaisten valitusmahdollisuudet paranevat, kun kaivostoimituksen päätöksestä on mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen.²⁸⁰

Oikeusturvan vaatimus on myös osa aiemmin kappaleessa 3.2. esiteltyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testiä. Tästä syystä maanomistajien oikeusturvaan on tullut kiinnittää erityistä huomiota etenkin kaivosalueen lunastusta koskevissa säännöksissä.

7.1. Asianosaispiiri

Uudessa kaivoslaissa keskeisenä uudistuksena on kaivostoimituksen asianosaispiirin laajentaminen. Tämä lisää oikeusturvan vaatimuksen toteutumista, sillä asianosaisuus on tärkeä edellytys päätöksentekoon vaikuttamiseen. Kumottavassa laissa asianosaisiksi laskettiin

²⁷⁸ Hallberg 1999, s. 55, ks. myös PL 21 § ja PL 118 §

²⁷⁹ HE 273/2009 vp s. 49

²⁸⁰ Kaivannaisteollisuusyhdistyksen lausunnossa s. 38- 39 on kritisoitu muutoksenhaun uudistamista.

vain maanomistajat. Uudessa laissa asianosaisiksi kaivos- ja malminetsintäluvasta valitettaessa katsotaan kaikki, joiden elinkeinoon tai elämään kaivoksen toiminta vaikuttaa.²⁸¹ Valituksen tekoon ei siis tarvita välitöntä tai oikeudellista vaikutusta valittajan oikeuteen tai etuun. Tätä on perusteltu lupakäsittelyihin liittyvillä epävarmuuksilla asianosaisuuteen liittyen. Lisäksi hallituksen esityksessä uudeksi laiksi on todettu, että jo aiemmin asianosaispiiriä on tulkittu laajasti, joten muutos kumottavaan lakiin ei ole radikaali.²⁸²

Asianosaisiin kuuluvat siis sekä kaivosten vaikutusalueella olevien kiinteistöjen omistajat, kunnat, vaikutusalueella elinkeinoa harrastavat ja ympäristönsuojeluyhdistykset (edunvalvojat).²⁸³ Tämä lisää kaivosten vaikutuspiirissä olevien osallistumismahdollisuuksia ja mielipiteiden huomioon ottamista. Osaltaan tähän velvoittaa myös useat perustuslain säännökset. Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tätä tukee myös perustuslain 2 §:n 2 momentti, jonka nojalla kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen, sekä PL: n 14 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

Asianosaispiiri kaivostoimituksessa on laajempi kuin hallintolaissa. Tämä on näkemykseni mukaan perusteltua, ottaen huomioon perustuslain asettamat vaatimukset, sekä kaivosten voimakkaat vaikutukset kaivosalueisiin ja niiden asukkaisiin.²⁸⁴

7.2. Asianosaisten vaikutusmahdollisuudet

Tärkeimmät toimenpiteet asianosaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi kumottavan lain voimaantulon jälkeen on jo suoritettu kun kaivostoimenpiteistä tiedottamista lisättiin vuonna 2006. Asianosaisuus jää ilman merkitystä, mikäli asianosainen ei tiedä vaikutusmahdollisuuksistaan tai asianosaisuudestaan. Kumottavan lain voimaantullessa kaivostoimenpiteiden käsittelystä tiedotettiin vain lupaa hakeneelle, eli kaivosyhtiölle. Tämä vaikeutti maanomistajien vaikutusmahdollisuuksia huomattavasti, koska he eivät aina edes

²⁸¹ Uusi laki 165 §

²⁸² HE 273/2009 vp s. 160

²⁸³ HE 273/2009 vp s. 202

²⁸⁴ Laajempaa asianosaispiiriä ja siihen johtaneita syitä on käsitellyt esimerkiksi *Koivurova* 2008 s. 201- 202, Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 32/2010 vp katsonut, että hallintolakia laajempi asianosaispiiri on tarkoituksenmukaista ja sääntely täyttää perustuslain 21 §:n, sekä 20 §:n asettamat vaatimukset.

tienneet mailleen suunnitelluista kaivoksista. Tiedottamspiiriä on laajennettu jo kumottavan lain voimassaolo aikana koskemaan myös maanomistajat. Uudistuksen myötä kaivostoiminnasta ja kaivostoimituksista tiedottamiselle annetaan yhä korkeampia kriteerejä.²⁸⁵

Lupakäsittelyn aikana asianosaisilla, sekä myös henkilöillä, joilla ei ole asianosaisasemaa, on oikeus jättää muistutuksia ja mielipiteitä kaivostoiminnasta lupavalmistelun eri vaiheissa. *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry* on tuonut esille, että asianosaispiirin ulkopuolisten oikeus muistutusten jättämiseen ei heidän mielestään esimerkiksi malminetsintälupaa käsiteltäessä ole perusteltua. Heidän kokemuksensa mukaisesti laaja yleisö ei edes erota malminetsintää ja kaivostoimintaa toisistaan ja täten heidän esittämänsä muistutukset eivät tuo käsittelylle lisäarvoa. Mikäli muistutuksia tehdään, tulisi niiden koskea lähinnä luontoa ja ympäristöä, josta maanomistajilla on usein jopa viranomaisia parempi näkemys.²⁸⁶

Uuden lain 42 §:ssä säädetään asianosaisten ja hakijan oikeudesta vastata lupahakemuksesta tehtyihin muistutuksiin ja lausuntoihin. Asianosaisten muistutusten johdosta hakijaa on kuultava, mikäli lupahakemukseen on vaadittu tehtäväksi rajoituksia. Tämän jälkeen myös asianosaiselle tulisi varata mahdollisuus vastata hakijan esittämiin perusteluihin, ellei tämän katsota olevan tarpeetonta.²⁸⁷ Kyseinen pykälä ottaa huomioon molempien osapuolten oikeusturvan vaatimuksen.

Asianosaisten vaikutusmahdollisuuksilla on läheinen liittymäkohta myös tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, joka on turvattu EIS: ssa.²⁸⁸ Sen 13 artiklan mukaisesti jokaisella on oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Tehokas oikeussuojakeino takaa muiden perusoikeuksien toteutumisen. Sen lisäksi, että maanomistajilla on siis oltava oikeussuojakeino, sen on oltava myös tehokas. Tehokkuudella tarkoitetaan todellisia vaikutusmahdollisuuksia. Uusi kaivoslaki tuo todelliset vaikutusmahdollisuudet yhä laajemman piirin käytettäväksi. Kaivosviranomaisten ja TUKES: n toimivaltaa kohottamalla

²⁸⁵ *Koivurova* 2008 s. 199 näkee uuden lain mukaisen järjestelmän ottavan varsin hyvin huomioon julkiseen päätöksentekoon osallistumisen vaatimukset.

²⁸⁶ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry:n* lausunto s. 26

²⁸⁷ HE 273/2009 vp s. 98

²⁸⁸ EIS 13 artikla, oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon

varmistetaan, että asianosaiset voivat myös saada äänensä kuuluviin siten, että heidän havainnoimiinsa epäkohtiin voidaan viranomaisten toimesta puuttua.²⁸⁹

Huomioon tulee kuitenkin ottaa se, että uuden lain mukaan tietyissä tilanteissa kaivostoimintaa voidaan jatkaa tai aloittaa valituksesta ja muutoksenhausta huolimatta.²⁹⁰

Tämä osaltaan tuo esille myös sen, että asianosaispiirin ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen ei haluta vaikuttavan siten, että se hidastaisi, rajoittaisi tai estäisi kaivosyhtiöiden toimintaa.

7.3. Toimivaltaiset viranomaiset ja muutoksenhaku

Uuden kaivoslain mukaan vahingon- ja haitankorvauksien käsittely siirtyisi alioikeuksista maanmittauslaitoksille. Tämän nähdään edesauttavan oikeusturvan vaatimusta, koska kaivostoimitusten vuoksi maanmittauslaitoksella on tarvittava tietotaito kaivoksia koskevien korvausten ratkaisemiseksi. Kaivostoimitusten käsittelyn vuoksi heillä on myös alioikeuksia kattavampi näkemys määritettävien korvausten suuruudesta. Muutos myös selkiyttää aiemmin varsin sekavaksi katsottua kaivospiiritoimitusten muutoksenhakujärjestelmää.²⁹¹ Ongelmaksi on pelätty muodostuvan resurssien riittämättömyys maanmittauslaitoksessa. Maanmittauslaitoksille tulee taata riittävät henkilöstöresurssit kaivostoimituksiin, jotta niiden käsittely ei ruuhkaudu. Ilman tätä kaivostoimitusten käsittelyajat tulevat venymään.²⁹²

Pelkästään riittävät resurssit ei kuitenkaan riitä vaan tehtäviin on oikeusturvavaatimuksen täyttämiseksi saatava myös riittävän pätevää ja kouluttautunutta henkilökuntaa. Oikeusturvan vaatimukseen on katsottu kuuluvaksi myös perusoikeuksien rajoituksesta päättävien henkilöiden pätevyys ja koulutus. Tämä muodostuukin tärkeäksi kriteeriksi kaivoslainsäädäntöä uudistettaessa. On tärkeää, että uuden lain mukanaan tuomat uudet

²⁸⁹ Toimivallasta ja käytettävissä olevista pakkokeinoista säädetään uuden lain 16 luvussa. ks. HE 273/2009 vp 154-159

²⁹⁰ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry* on antamassaan lausunnossa ollut huolissaan prosessien hitaudesta ja siitä, että valtaus- ja kaivosvaiheessa toiminta tulee tietyissä tilanteissa voida aloittaa muutoksenhausta huolimatta. s. 39 Tämä onkin kirjattu uuden lain 169 §:n osaksi. Toiminnan jatkaminen muutoksenhausta huolimatta edellyttää perusteltua syytä.

²⁹¹ HE 273/2009 vp s. 63, aiemmin kaivospiiritoimituksesta on valitettu korvausten ja kiinteistönmuodostustointen osalta maa- ja metsätalouden ja muilta osin kauppa- ja teollisuusministeriöltä. Tähän KTM: n antamaan päätökseen on voinut hakea muutosta KHO:lta. Ks. esim. *Vihervuori* 2001 s. 638- 639

²⁹² Asianajajaliitto on esittänyt mietinnössään Dnro 36/2008 s. 2 huolensa muuttuvan korvaushakemusmenettelyn vaikutuksista menettelyjen kestoon ja käsittelyjen ruuhkautumiseen.

tehtävät otetaan huomioon henkilökunnan koulutuksessa. Esimerkiksi kaivostoimintaan kuuluvaa lupaharkintaa tulee hoitaa riittävän pätevän ja koulutetun virkamiehen, jotta oikeusturvan vaatimus täyttyy.²⁹³

Myös muutoksenhakujärjestelmää ollaan muuttamassa radikaalisti. Suurin muutos on se, että muutoksenhausta tulee kaksiportaista. Tämä johtuu kaivos- ja valtausoikeuksien lupaharkinnan siirtymisestä ministeritasolta kaivosviranomaisen hoidettavaksi. Aiemmin muutoksenhaku kaivostoiminnassa on ohjautunut suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta uuden lain järjestelmässä valitukset ohjattaisiin hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston päätöksestä kaivosaluealustuksesta tai kaivosluvasta valitettaisiin edelleen suoraan KHO:n.²⁹⁴ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry* on kritisoinut uutta järjestelmää.²⁹⁵ Maanomistajien asemaa se kuitenkin parantaa. Muutoksenhakuprosessi vastaa hallintolainkäyttölain mukaista menettelyä.

Yksi suurimmista huolenaiheista kaivoslakia uudistettaessa on ollut lupahakemusten ja muutoksenhaun päällekkäisyys. Kaivosyhtiöiden pelkona onkin ollut, että uuden lain myötä asiallisesti samoin perustein voisi olla yhtäaikaista vireillä useita prosesseja. Esimerkiksi ympäristölupaa koskevan muutoksenhaun ollessa kesken, samaan aikaan haettaisiin kaivoslupa muutosta ympäristöllisillä perusteilla.²⁹⁶ Tällaisen menettelyn ei tule olla mahdollista, ottaen huomioon erityisesti uuden lain tavoitteena oleva kaivostoiminnan edistäminen.

7.4. Yhteenveto

Uusi kaivoslaki parantaa mielestäni huomattavasti maanomistajien ja muiden ”haitan kärsijöiden” vaikutusmahdollisuuksia ja täten heidän oikeussuojansa vahvistuu. Uusi laki kasvattaa asianosaispiiriä ja tuo asianosaisten käyttöön uusia työkaluja mielipiteensä

²⁹³ PeVL 17/1998 vp. ja *Viljanen* 2001 s. 258- 263

²⁹⁴ HE 273/2009 vp. s. 55- 56

²⁹⁵ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry*:n lausunto s. 38- 39 Yhdistyksen näkemyksen mukaan uudistukselle ei ole tarvetta ja sillä venytettäisiin prosessin kesto. Yhdistys on myös huomauttanut, että muilla oikeudenaloilla on sen sijaan pyritty rajoittamaan muutoksenhakua. vrt. 1.1.2011 voimaantullut hovioikeuksien valituslupamenettely.

²⁹⁶ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry*:n lausunto s. 39, myös talousvaliokunta on huolissaan prosessin päällekkäisyydestä ja etenkin lupaharkinnan kestoista. Valiokunta painottaakin, että on ryhdyttävä pikaisesti toimenpiteisiin lupaprosessien virtaviivaistamiseksi ja lupabyrokratian vähentämiseksi. TaVM 49/2010 vp s. 12

esittämiseen. Tämä ei kuitenkaan saa vaikuttaa siten, että kaivosyhtiöiden toiminta hankaloituisi.²⁹⁷

Kaivosyhtiöt ovat esittäneet lausunnossaan huolensa uuden perusteellisemman lupajärjestelmän ja siihen liittyvien kuulemisten haitoista. Heidän pelkoon on, että lupakäsittelyt ruuhkautuvat ja jo tällä hetkellä ruuhkautuneiden kaivoslupahakemusten käsittely viivästyy entisestään. Jotta pelolta välttyttäisiin, tulee uudella kaivosviranomaisella olla käytössään tarvittavat resurssit.²⁹⁸ Myös *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry* on esittänyt huolensa laajennetun asianosaispiirin ja muutoksenhakujärjestelmien päällekkäisyyden vuoksi. Lisäksi heidän mielestään on tärkeää, että selvästi perusteettomat kaivosyhtiöiden toimintaa hidastavat valitukset olisi mahdollista käsitellä ilman viivästysten aiheuttamista toiminnalle. Valitusjärjestelmän uudistus voi äärimmäisyyksiin mennessään tehdä kaivosyhtiöiden toiminnan jopa mahdottomaksi.²⁹⁹

Mielenkiintoisena uutuutena uudessa laissa on myös vahingon- ja haitankorvausten määrittämisen siirtäminen kaivostoimitukseen. Kaivostoimituksessa korvauksista päättää kaivoslupaviranomainen. Näen muutoksen positiivisena, koska sillä on alioikeuksia parempi tietotaito kaivoslain mukaisten korvausten määrittämisestä. Käräjäoikeuksien käsittelyajat huomioiden muutosten pitäisi tuoda myös sujuvuutta ja nopeutta kaivoslain mukaisten korvausten käsittelyyn. On kuitenkin selvää, että kaivoslupaviranomaiselle siirretyt tehtävät lisäävät heidän työtaakkaansa ja tähän tulisikin mielestäni varautua kohottamalla työvoimaresursseja. Henkilökuntaa rekrytoitaessa ei voida pitää kiirettä vaan prosessissa tulee kiinnittää erityistä huomiota henkilökunnan pätevyyteen ja koulutukseen. Koska kaivoslain mukaisten viranomaistointen suorittajat voivat päätöksillään vaikuttaa myös perusoikeuksia rajoittavasti, edellyttää oikeusturvan vaatimus heiltä riittävää pätevyyttä ja koulutusta.

Uudistuksella taataan maanomistajan perusoikeuden rajoituksen edellyttämän oikeusturvan vaatimuksen täyttyminen. Tämä ei saa kuitenkaan vaikeuttaa kaivosyhtiöiden toimintaa kohtuuttomasti. Maanomistajan oikeusturvan vaatimuksen täyttämisen aiheuttamat muutokset viranomaisten työvoiman tarpeessa ja lupahakemusten käsittelyssä tulee ottaa riittävästi

²⁹⁷ Tähän velvoittaa etenkin uudelle laille asetetut tavoitteet ks. uusi laki 1 §

²⁹⁸ Hallituksen esityksessä on todettu, että jo viimeisen kolmen vuoden aikana resurssit kaivoslainsäädännön mukaisissa viranomaistehtävissä eivät ole olleet riittävät. Samaan hengenvetoon kuitenkin lausutaan, että uuden kaivoslain voimaantulon vaatimat koulutukset voitaneen järjestää jo voimassa olevilla resursseilla. HE 273/2009 vp s. 63

²⁹⁹ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry* lausunto s. 38- 39

huomioon. Tämä edellyttää henkilöstön lisäämistä, tai ainakin erittäin nopeaa reagointikykyä mahdollisesti kasvaviin käsittelyaikoihin.

8. Oikeusvertailu Ruotsin kaivoslainsäädäntöön erityisesti maanomistajien korvausten valossa

Suomi on monessa lainsäädännön kokonaisuudistushankkeessa ottanut mallia Ruotsin lainsäädännöstä. Näin on tapahtunut esimerkiksi osakeyhtiölain uudistuksen yhteydessä vuonna 2006. Kaivoslain uudistuksen yhteydessä Suomi on kuitenkin lähtenyt eri teille Ruotsin kanssa. Erityisesti maanomistajan asema on Suomen uudessa laissa otettu huomattavasti paremmin huomioon kun Ruotsin kaivoslaissa. Parhaiten tämä näkyy eroina maanomistajille maksettavissa korvauksissa. Vaikka Ruotsin omaisuudensuoja säännöstä uudistettiin 1990-luvun puolivälissä siten, että se koskee myös omaisuuden käyttörajoituksia, on maanomistajien perusoikeussuoja Ruotsin hallitusmuodon mukaisesti heikompi kuin Suomessa. Erityisesti se on alttiimpi erityislainsäädännössä säännellyille heikennyksille. Tämä johtuu hallitusmuodon omaisuudensuojaa koskevasta säännöksestä, jonka mukaan pakkolunastustilanteissa maanomistajalle maksettavista korvauksista säädetään lailla.³⁰⁰

Yksi syy maanomistajien heikompaan asemaan on Ruotsissa, on maan historiallinen perinne, jonka mukaan tärkeimmät maaperässä olevat mineraalit kuuluvat valtion omistukseen. Tästä syystä kaivosyhtiöiden korvaukset maksetaan Ruotsissa maanomistajien sijaan suurilta osin valtiolle.

Eroavaisuutta on myös asianosaispiirissä, joka on Suomessa laajempi kuin Ruotsin kaivoslain mukaisessa toimituksessa. Valtion osuus kaivostoiminnan tuloista on Ruotsissa huomattavasti Suomea suurempi. Suomessa valtion tuloista onkin osittain luovuttu maanomistajien korkeiden korvausten turvaamiseksi.

8.1 Kaivosyhtiöiden maksamat korvaukset Ruotsin lainsäädännössä

Ruotsin järjestelmässä kaivosyhtiön maksama korvaus on jaettu korvaukseen maankäytöstä ja osuuteen kaivoksen tuottaman malmin hinnasta. Ruotsissa kaivosyhtiöt maksavat kyseisten korvausten lisäksi 80 000 kruunun hakemusmaksun jokaista lupahakemusta kohden.³⁰¹ Suomessa kaivosyhtiöt maksavat korvauksia samantyyppisillä

³⁰⁰ Ruotsin hallitusmuoto 2 kap. 18 §, ks. Ruotsin hallitusmuodon muuttamisesta *Laaksonen* 1998 s. 63- 71

³⁰¹ HE 273/2009 vp s. 32

periaatteilla, mutta korvaukset nousevat uuden lain myötä huomattavasti Ruotsia korkeammiksi.

Ruotsin kaivoslain mukaan kaivosoikeuden haltijan on maksettava valtiolle korvauksena kaivosalueen käytöstä 4 kr/ hehtaari/vuosi. Summa nousee rajoituksen keston mukaan.³⁰² Maanomistajalle ei sen sijaan Ruotsin järjestelmässä suoriteta mitään vuosittaista tai muuta maksua maankäytöstä.³⁰³ Kaivostoimintaan on Ruotsissa katsottu liittyvän voimakas julkinen intressi. Tästä syystä valtio voi päättää kaivostoiminnan aloittamisesta maanomistajan tahdosta riippumatta. Maanomistajalle tulee kuitenkin korvata hänelle aiheutunut haitta ja vahinko täysimääräisesti.³⁰⁴

Lisäksi kaivosoikeuden haltijan on maksettava 2 promillea kaivoksen tuottamien mineraalien hinnasta maanomistajalle, sekä valtiolle. Korvauksesta 1,5 promillea ohjataan maanomistajalle ja 0,5 promillea valtiolle. Valtion saama korvausta on perusteltu Ruotsissa vallitsevalla perinteellä, jonka mukaan kaivosmineraalit ovat valtion omaisuutta. Tästä syystä maanomistajan saama korvaus ei perustu maanomistajan kärsimään haittaan tai vahinkoon, eikä se täten kuulu osana perustuslain takaamaan täyteen korvaukseen, niin kuin Suomessa.³⁰⁵ Valtiolle ohjautuva osuus sijoitetaan kaivostoiminnan tutkimus- ja kehitystyöhön ja se auttaa näin ollen kaivosteollisuutta tulevaisuudessa.

Ruotsi on yksi Euroopan kehittyneimmistä kaivosvaltioista. Sen kaivosalaa koskeva lainsäädäntö on tästäkin syystä varsin kehittynyt. Esimerkiksi *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry* on esittänyt kannan, jonka mukaan olisi Suomen etu ottaa huomioon Ruotsin lainsäädäntö myös oman kaivoslainsäädännön kehittämisessä. Yhdistys on myös huomauttanut, että Ruotsin kaivoslainsäädännön on katsottu täyttävän kaikki samat eurooppaoikeudelliset perusoikeuksia turvaavat vaatimukset, jotka Suomeakin koskevat.³⁰⁶

³⁰² Minerallagen 7 kap., 4 kr./hehtaari 1. vuosi, 6 kr./hehtaari 2. vuosi, 10 kr./hehtaari 3. vuosi, 21 kr./hehtaari 4.-6. vuosi, 50 kr./hehtaari 7.-10. vuosi ja 100 kr./hehtaari 11.- vuosilta. ks. myös HE 273/2009 vp s. 32

³⁰³ *Michanek* 2008 s. 164 on todennut tämän johtuvan Ruotsin lainsäädännön mukaisesta periaatteesta, jonka mukaan maan arvon nousu ei johdu maanomistajasta ja täten hänellä ei ole oikeutta saada siitä myöskään hyötyä.

³⁰⁴ kaivostoimintaan on kuvattu Ruotsissa kohdistuvan ”angeläget allmänt intresse”. Haitan ja vahingon korvaamiseen velvoittaa Ruotsin perustuslain 2. luvun 18 pykälä. HE 273/2009 vp s. 32

³⁰⁵ Minerallagen 1kap 1§:ssä on lueteltu ne kaivosmineraalit, jotka kuuluvat valtion omaisuuteen. Lista sisältää kaikki merkittävät kaivosmineraalit. Kyseisen pykälän mukaisesti muut mineraalit ovat maanomistajan omaisuutta. ks. myös *Michanek* 2008 s. 161

³⁰⁶ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry*:n lausunto s. 10

Suomen 2005 kaivoslain kehittämistyöryhmä on käsitellyt Ruotsin kaivoslainsäädäntöä vain varsin suppean oikeusvertailevan osion valossa. Suomi onkin lähtenyt esimerkiksi maanomistajille maksettavien korvausten suuruudessa varsin eri teille Ruotsin kanssa.³⁰⁷ Nähdäkseni vertaaminen varsin kehittyneeseen ja kovassa käytössä olevaan Ruotsin kaivoslakiin ei olisi ollut haitaksi vaan se olisi voinut auttaa välttymään monilta sudenkuopilta. Ongelmallista on myös se, että työryhmän suorittama oikeusvertailu on perustunut lähinnä lakitekstin vertailuun, eikä juuri lainkaan lain toimivuuteen käytännössä. Oikeusvertailun suppeutta kaivoslain uudistustyössä on mielestäni perustellusti kritisoinut myös *Koivurova*.³⁰⁸

Tietyissä asioissa Suomi on ottanut mallia Ruotsin lainsäädännöstä. Tällainen on esimerkiksi uuteen lakiin tuleva kunnallisten viranomaisten ”veto- oikeus” ydinvoimasta päätettäessä.³⁰⁹

Ruotsin kaivoslainsäädäntöä kohtaan on osoitettu myös kritiikkiä. Korvausten pienuus on aiheuttanut närkästystä maanomistajien piirissä ja myös Ruotsissa on jouduttu nostamaan lunastustilanteissa maksettavia korvauksia. Korvausten nostosta huolimatta kriitikot ovat nähneet omistuksensuojan olevan kriisissä Ruotsissa.³¹⁰ Korvausten nostoa ja maanomistajien vaikutusmahdollisuuksia onkin vaadittu nostettavaksi julkisen ja poliittisen keskustelun aiheiksi.

Muun muassa maanomistajien edunvalvojana toimivan *Lantbrukarnas riksförbundin* päälakimies *Fredrik Bonde* on toivonut Ruotsissa seuraavista eduskuntavaaleista omaisuudensuojaavaaleja, joissa omistus ja sen suojaaminen nousisivat yhdeksi vaaliteemaksi. Uskon Suomen kaivoslainsäädännön uudistamisen ja sen mukanaan tuomien maanomistajakorvausten nostavan myös laajan julkisen keskustelun Ruotsissa maksettavien maanomistajakorvausten tasosta. Suomessa *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry* on vaatinut maanomistajakorvausten laskemista Ruotsin tasolle, mutta sen sijaan uskon, että tulevaisuuden kehitys on mieluummin sen suuntainen, että Ruotsissa maksettavat korvaukset nousevat lähemmäs Suomen tasoa. Kaivosyhtiöiden edustajista koostuva

³⁰⁷ HE 273/2009 vp S. 32- 33 Ruotsin järjestelmä, Suomen korvausjärjestelmästä ks. edellä kappale 6

³⁰⁸ *Koivurova* 2008 s. 194- 195 *Koivurova* kertoo saaneensa työryhmän puheenjohtajalta tiedon, että työryhmän näkemyksen mukaan laajempaa oikeusvertailua eri maiden kaivoslainsäädäntöjen kesken ei tarvita.

³⁰⁹ Ks. veto-oikeuden kritiikistä *Michanek* 2008. s. 132- 133 Saman ajatusmaailman ovat omaksuneet myös *Kokko ja Koivurova* 2008 s. 211. Kritiikki on toistettu myös Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan antamassa lausunnossa kaivoslakityöryhmän esityksestä.

³¹⁰ *Lantbrukarnas riksförbund, Fredrik Bonde*, 11.11.2010

Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry on varmasti huolissaan myös Suomen lainsäädännön mahdollisesta vaikutuksesta Ruotsin kaivoslain mukaisiin korvauksiin ja vastustaa myös tämän vuoksi korvausten nostoa.

Niin kauan kun maksettavia korvauksia ei nosteta Ruotsissa, aiheuttaa tämä selkeän edun Ruotsin kaivosteollisuudelle suhteessa Suomeen. Tämä voisikin vaikuttaa kaivosten tuleviin sijoituspaikkoihin. Kaivostoiminnan perustamista koskevat päätökset tehtäisiin edelleen esiintymien potentiaalisuuteen perustuen. Lähtökohtakriteerinä olisi lisäksi sijoitusten turvaaminen ja toiminnan sujuvuus. Hyödyntämismahdollisuuksiltaan yhtäläisessä tilanteessa pelkona olisi kuitenkin kaivosyhtiöiden kääntyminen Ruotsin puoleen.

8.2. Yhteenveto

Ruotsissa kaivoslainsäädäntö eroaa Suomen uudesta laista etenkin maanomistajille maksettavien korvausten suuruudessa. Suomessa maanomistajien saamat korvaukset maankäytöstä ovat huomattavasti suuremmat. Ruotsissa maanomistajille ei makseta vuosittaisia korvauksia, kuten Suomessa. Sen sijaan nämä korvaukset maksetaan Ruotsin valtiolle. Maanomistajille aiheutuva haitta ja vahinko on kuitenkin myös Ruotsissa korvattava maanomistajille täysimääräisesti.³¹¹ Lisäksi eroavaisuuksia ilmenee esimerkiksi siinä, että Ruotsin valtio ottaa 0,5 promillea kaikkien sen maaperällä ylöskaivettujen mineraalien tuotosta. Mineraalikorvaus on määritelty 2,0 promilleen esille kaivetun malmin hinnasta. Tästä loput 1,5 promillea menevät maanomistajille.

Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry on vaatinut mietinnössään maanomistajille maksettavien korvausten alentamista Ruotsin tasolle. Näkemykseni mukaan maanomistajat ovat kuitenkin Ruotsissa keräämässä rivejään yhteen ja tulevaisuudessa maanomistajien korvaukset tulevat sen sijaan nousemaan myös Ruotsissa lähemmäs Suomen korvausten tasoa. Uskon suurelta osin ulkomaisten kaivosyhtiöiden edustajista koostuvan yhdistyksen olevan huolissaan myös Suomen lainsäädännön mahdollisesta vaikutuksesta Ruotsin kaivoslain mukaisiin korvauksiin ja tämän vuoksi korvausten nosto on heille arka asia.

³¹¹ Minerallagen 7 kap., HE 273/2009 vp s. 32

Maanomistajien asema Ruotsissa on huomattavasti heikompi kuin Suomessa. Myös ympäristöoikeudellinen tietämys ja ympäristöoikeuden merkitys ovat Suomessa keskeisemmässä asemassa kuin Ruotsissa.³¹² Ruotsin kaivosteollisuus on varmasti mielissään tämänhetkisestä tilanteesta, mutta maanomistajien asemaa ei ole mielestäni otettu tällä hetkellä tarpeeksi hyvin huomioon. Ruotsin valtion osuuksia kaivostoiminnan tuotoista ja valtausmaksuista on perusteltu Ruotsissa vallitsevalla perinteellä, jonka mukaan kaivosmineraalit kuuluvat valtiolle.³¹³ Näkemykseni mukaan maanomistajille maksettavat korvaukset tulevatkin nousemaan Ruotsissa suuremmaksi keskustelun aiheeksi tulevaisuudessa. Suomen järjestelmä, jossa korvaukset ohjataan maanomistajalle, ottaa huomattavasti paremmin huomioon maanomistajien perusoikeudet ja heidän kärsimänsä haitat ja vahingot. Valtio saa tuloja kaivoksilta joka tapauksessa etenkin työllistetyt työvoiman mukanaan tuomina säästöinä, sekä verotuloina maksetuista korvauksista.

Uskon perusoikeuksien vaikutuksen kasvavan tulevaisuudessa myös Ruotsin kaivoslainsäädännössä. Ruotsalaisen oikeuskirjallisuuden perusteella voitaneen todeta, että pinnan alla kiehuu jo.³¹⁴ Kaivoslainsäädännön uudistus Suomessa voi nostaa vastarintaa edelleen myös Ruotsalaisten maanomistajien parissa. Kaivoslainsäädäntö onkin näkemykseni mukaan kehittymässä Suomessa niin nykyaikaiseksi, että tulevaisuudessa monet valtiot tulevat ottamaan Suomen lainsäädännöstä mallia kaivoslakeja uudistaessaan. Uskon näin käyvän myös Ruotsissa.

Mikäli maanomistajien oikeuksia ja heille maksettavia korvauksia ei nosteta Ruotsissa Suomen tasolle voi tämä aiheuttaa kaivosteollisuuden silmissä Ruotsin vetovoiman kasvua suhteessa Suomeen. Koenkin Ruotsin kaivoslain olevan uudistuksen jälkeen Suomen lakia kaivosyhtiöystävällisemmän. Ero ei ole kuitenkaan nähdäkseni niin suuri, että kaivosyhtiöt jäädyttäisivät hankkeitaan Suomessa ja siirtyisivät Ruotsiin.³¹⁵ Näkemykseni mukaan hypoteettisessa tasavertaisessa tilanteessa, jossa kaivosyhtiön ratkaisu kaivoksen perustamiskohteesta tulisi tehdä vain sovellettavan lain perusteella, valinta kääntyisi kuitenkin Ruotsin puoleen.

³¹² Bengtsson 2000 s. 35

³¹³ Minerallagen 1 kap. 1 §

³¹⁴ Lantbrukarnas riksförbund, Fredrik Bonde, 11.11.2010

³¹⁵ Myös Barton on esittänyt näkemyksen, jonka mukaan kaivosyhtiöiden kannalta epäystävällisinkään kaivoslaki ei estä kaivostoiminnan aloittamista jos geologiset olosuhteet ovat tarpeeksi hyvät. 2008 s. 3

9. Lopuksi

Kaivoslain kokonaisuudistus on mielestäni tarpeellinen. Kaivosteollisuuden muutos on ollut huomattavaa vuoden 1965 jälkeen. Valtion kaivosyhtiöt ovat vaihtuneet monikansallisiksi yhtiöiksi. Samalla kaivosten koot ovat kasvaneet huomattavasti. Lisäksi muutosta on tapahtunut esimerkiksi ympäristöllisten kysymysten arvostuksessa. Vanha kaivoslaki onkin eittämättä jäänyt kehityksestä jälkeen ja tarvitsee seuraajakseen uuden kaivoslain.

Tärkeimpänä tekijänä uuden lain tarpeelle on mielestäni perusoikeusjärjestelmän ja -kulttuurin kehittyminen ja perusoikeuksien merkityksen kasvu, sekä Suomen, että myös koko maailman tasolla.

Uudistuksessa on otettu huomioon esimerkillisesti perusoikeudet ja huomioitu perusoikeusjärjestelmän vaikutus myös muuhun lainsäädäntöön. Kaivoslain uudistustyö tuleekin näyttämään uraa myös muille lainsäädännön uudistushankkeille Suomessa. Lisäksi uskon, että uusi laki tulee toimimaan esimerkkinä myös muiden maiden kaivoslainsäädäntöä uudistettaessa. Uudistustarvetta on esimerkiksi Ruotsissa, jossa maanomistajan perusoikeudet on mielestäni huomioitu varsin heikosti.

Työryhmä on ansiokkaasti huomionnut vanhan kaivoslain kaivosyhtiöystävällisyyden.³¹⁶ Se onkin asettanut tavoitteekseen maanomistajien ja muiden kaivosten vaikutuspiiriin kuulevien oikeuksien parantamisen. Tähän on pyritty etenkin maanomistajille maksettavien korvausten korottamisella, sekä kuulemisten ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämisellä. Myös muiden kuin maanomistajien osallistumismahdollisuuksia kaivostoimitukseen on parannettu.³¹⁷ Tämä onkin tervetullut uudistus kaivoslain mukaiseen toimitukseen. Mielestäni on selvää, että kaivosten perustamisella on vaikutuksia varsin laajaan alueeseen ja henkilöpiiriin. Siksi onkin kohtuullista, että myös heille annetaan mahdollisuus kertoa mielipiteensä ja vaikuttaa kaivosten perustamiseen liittyvään päätöksentekoon.

Työryhmä on asettanut tavoitteeksi myös kaivosteollisuuden ekologisen kehittämisen ja kestäväen kehityksen huomioonottamisen kaivostoiminnassa. Tähän pyritään uuden lain mukaisesti erityisesti ympäristöaspektien tarkemmalla huomioonottamisella. Lisäksi suunnitteilla on erityinen Green Mining- konsepti. Myös lupakäytäntöjä kiristetään siten, että

³¹⁶ HE 273/2009 vp s. 43

³¹⁷ HE 273/2009 vp s. 160 ja 209

kaivosten toimintaa ja niiden aiheuttamia ympäristövaikutuksia voidaan arvioida etukäteen. Näen tämän varsin positiivisena muutoksena kaivosalueiden ympäristön ja toiminnan kannalta, sekä kaivostoiminnan aikana, että sen jälkeen.

Uudistuksessa ja lupavalvonnan kiristämisessä tulee kuitenkin huomioida myös turhan byrokratian välttäminen. Uuden lain tavoitteiden mukaisesti sen pyrkimyksenä on kaivostoiminnan jatkuvuuden turvaaminen. Näenkin uuden perustettavan kaivosviranomaisen toiminnan ja menetelmien sujuvuuden olevan yksi tärkeimmistä vaatimuksista, jotta tähän tavoitteeseen päästäisiin. Lupamenettelyn tarkentaminen ei saa johtaa kaivoslupien käsittelyn tarpeettomaan viivytykseen. Lupakäsittelyn sujuvuus voidaan arvioida vasta uuden lain voimaantulon jälkeen, mutta kaivosteollisuuden edustajat ovat jo ilmoittaneet huolensa asian tiimoilta.³¹⁸ Ratkaisuksi lupamenettelyn sujuvuuden varmistamiseen näen riittävät henkilöstöresurssit. Henkilöstön tulee myös olla ammattitaitoista ja pätevää. Julkisen vallan tulee tarkkailla uuden lain voimaantulon jälkeen lupamenettelyjen sujuvuutta ja tarpeen tullen puuttua nopeallakin aikataululla resurssien riittämättömyyteen. Uuden lain ei missään nimessä haluta vaikeuttavan kaivosyhtiöiden toimintaa liiallisesti ja lupamenettelyn sujuvuuden varmistaminen onkin tässä erittäin tärkeässä roolissa.

Erityisen ansiokasta on ollut myös kaivoslain sidosryhmien kuuleminen lainvalmisteluvaiheessa. Kaivosteollisuus on tyypillisesti teollisuudenala, joka jakaa mielipiteet varsin radikaalisti. Tämä on ilmennyt lainsäädännön uudistamisessa varsin ristiriitaisina mielipiteinä, joiden väliltä kaivoslakityöryhmän on tullut löytää kompromissi ja niin sanottu kultainen keskitie. Näkemykseni mukaan tässä on pääsääntöisesti onnistuttu hyvin. Varsin ristiriitaisia käsityksiä on osin ymmärrettävästikin ollut esimerkiksi maanomistajille maksettavista korvauksista. Kaivosteollisuuden edustajien intressissä on mahdollisimman pienet korvaukset ja maanomistajien intresseissä mahdollisimman suuret korvaukset. Tämän vuoksi onkin varsin ymmärrettävää, että näiden toimijoiden edunvalvonnasta vastaavat ovat jättäneet ristiriitaiset mielipiteet uuden kaivoslain mukaisista korvauksista. Maanomistajien näkemyksen mukaan korvaukset ovat liian pienet ja kaivosteollisuuden edustajien mukaan liian suuret.³¹⁹

³¹⁸ Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry:n lausunto s. 8- 9. Myös talousvaliokunta on huomionnut lupabyrokratian määrän ja vaatinut lupaharkinnan virtaviivaistamista. TaVM 49/2010 vp s. 12

³¹⁹ Mietinnöt www.tem.fi/kaivoslakiuudistus

9.1. Johtopäätökset

Mielestäni lainsäätäjä on onnistunut hyvin uudelle laille säätämässään tavoitteessa, jonka tarkoituksena on taata kaivostoiminnan tulevaisuus Suomessa, sekä kohentaa maanomistajien perusoikeussuojaa.³²⁰ Perusoikeudet on otettu erittäin mallikkaasti huomioon kaivoslainsäädäntöä uudistettaessa. Tämä on aiheuttanut varmasti haasteita lainuudistustyöryhmälle, mutta uskon, että kaivoslain uudistus tulee toimimaan esimerkkinä ja uranuurtajana myös muille lainsäädännön kokonaisuudistushankkeille.

Uuden lain kokonaisarviointi perusoikeusjärjestelmän kanssa on osaltaan vaikuttanut myös sääntelyn tarkkuuteen. Tästä syystä uudesta laista on tullut huomattavasti pidempi kuin kumottavasta laista. *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry* on kritisoinut sääntelyn monimutkaisuutta.³²¹ Uutta lakia säädettäessä on pyritty mahdollisimman tarkkaan sääntelyyn, jotta tulkinnanvaraisuus jäisi mahdollisimman vähäiseksi. Mielestäni yksi syy lain laajuuteen on perusoikeuksien rajoituksissa vaadittava sääntelyn tarkkarajaisuus, johon hallituksen esityksessäkin on kiinnitetty huomiota. Tarkka sääntely poistaa osaltaan tulkintakysymyksiä ja vähentää lainsoveltajien mahdollisia riitakysymyksiä. Osaltaan se kuitenkin lisää myös päällekkäiskohtia muun lainsäädännön kanssa ja tämä voi aiheuttaa ongelmia lainsoveltamistilanteissa.³²²

Uusi laki on saanut osakseen sekä kritiikkiä, että kehuja. Koska yhtenä uuden lain tärkeimmistä tehtävistä on sovittaa yhteen kaivosteollisuuden ja maanomistajien edut, on kyse jatkuvasta tasapainoiluista näiden osapuolten etujen välillä. Onkin varsin ymmärrettävää, että molempien osapuolten edunvalvojat ovat pyrkineet lisäämään valvottaviensa etua muuttuvassa lainsäädännössä. Tämä on välillä näkynyt myös varsin kriittisenä suhtautumisena uudistuksen mukanaan tuomaan muutokseen.

Uusi laki ottaa mielestäni erittäin hyvin huomioon maanomistajien oikeudet. Esimerkiksi maanomistajille Suomessa maksettavat korvaukset kaivosalueista ovat huomattavasti suurempia kuin Ruotsissa. Ruotsissa suurin osa kaivosyhtiöiden maksamista korvauksista maksetaan valtiolle. Huomionarvoista on, että korvaukset ovat jo kumottavan lain mukaan

³²⁰ uusi laki 1 §

³²¹ Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry s. 5

³²² HE 273/2009 vp s. 184. Päällekkäisongelmasta ja normituvasta ks. *Pöyhönen* 2000 s. 9-11 ja 186- 190

Suomessa korkeampia kuin Ruotsissa ja uusi laki korottaa niitä edelleen.

Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry onkin lausunnossaan vaatinut korotusten sijaan korvausten pudottamista Ruotsin lainsäädännön tasolle, jotta kaivosten toimintaedellytykset Suomessa säilyisivät kilpailukykyisinä Ruotsiin verrattuna.³²³ Suomen korkeat korvaukset juontavat juurensa jo vuoden 1943 kaivoslakiin, joka antoi maanomistajalle oikeuden osallistua kaivosten toimintaan maallaan. Kun vuoden 1965 laissa kyseinen säännös poistettiin, koettiin olevan tarve kompensoida tätä oikeuden rajoitusta maanomistajille maksettavina korkeina korvauksina.

Hallituksen esityksestä kumpuaa mielestäni ajatustapa, jonka mukaan maanomistajien perusoikeuksien huomioonottamista voidaan aina parantaa korottamalla heille maksettavia korvauksia. Perusoikeuksien toteutumiseen kannalta ei kuitenkaan ole riittävää, että maanomistajat ”ostetaan hiljaisiksi”, vaan heillä täytyy olla myös todellisia mahdollisuuksia itse osallistua omaisuuttaan koskevaan päätöksentekoon. Mielestäni korvauksia nostettaessa olisi tullut ottaa huomioon myös se, että korvausten laskeminen on huomattavasti vaikeampaa kuin nostaminen.³²⁴ Korvausten laskeminen voidaan helposti katsoa yksityisen maanomistajan omaisuudensuojaa loukkaavana rajoituksena, kun taas korvausten nosto on helpommin hyväksyttävissä perusoikeuksien kannalta. Tämän osaltaan osoittaa jo vuoden 1965 lakia säädettäessä koettu tarve vähintään ylläpitää jo saavutettu taso maanomistajien oikeuksissa.³²⁵

Korotuksissa olisikin mieluummin tullut lähteä liikkeelle hieman maltillisemmin ja sitoa korvaukset indeksiin. Mikäli maanomistajien aseman koetaan olevan liian huono, voidaan sitä parantaa myös muilla keinoin kuin maksettavia korvauksia nostamalla. Tällainen keino on esimerkiksi maanomistajien vaikutusmahdollisuuksien korottaminen.

Uuden lain tarkoituksena on kaivostoiminnan turvaaminen myös tulevaisuudessa.

Kaivosyhtiöiden maksettavaksi tulevat korkeammat korvaukset voivat osaltaan vaikeuttaa niiden toimintaa, mutta näkemykseni mukaan korvaukset eivät tule kuitenkaan nousemaan kynnyskysymyksiä kaivostoiminnan kehittämiseksi Suomessa. On kuitenkin erittäin tärkeää, että korvausten korotusten vaikutusta tarkkaillaan aktiivisesti. Mikäli korotuksella huomataan

³²³ *Kaivannaisteollisuusyhdistys Ry*:n kommenttipuheenvuoro eduskunnan kaivoslakiseminaarissa 24.2.2010 materiaali s. 3

³²⁴ Talousvaliokunta on mietinnössään esittänyt, että korvausten noston vaikutuksia kaivosteollisuuteen tulee tarkkailla uuden lain voimaantulon jälkeen ja mikäli vaikutus on suuri, tulee korvauksia laskea mahdollisimman nopeasti. TaVM 49/2010 vp s. 13- 14

³²⁵ HE 273/2009 vp s. 185- 186

olevan suuria vaikutuksia kaivosyhtiöiden toimintaedellytyksiin, voidaan tähän pyrkiä vaikuttamaan mahdollisimman nopealla aikataululla.³²⁶ Kaivosyhtiöiden kannalta tärkeintä on kuitenkin malmiesiintymän rikkaus, kohdemaan luotettavuus ja toiminnan joustavuus. Luotettavuuteen ja joustavuuteen vaikuttaa osaltaan myös lupajärjestelmän uudistus. Kyseinen uudistus siirtää kaivoslupien käsittelyn uudelle perustettavalle kaivosviranomaiselle. Jotta viranomaisen toiminnan sujuvuus taattaisiin, tulee sille varata riittävät resurssit. Pahimmassa skenaariossa uusi laki asianosaisten kuulemisineen ja tarkempine lupavaatimuksineen toisi mukanaan suuren määrän tarpeetonta byrokratiaa ja tämä osaltaan heikentäisi järjestelmän toimivuutta. Pysyäkseen kilpailukykyisenä kaivosvaltiona, Suomen tulee taata kaivosteollisuuden taustajärjestelmän sujuvuus ja toimivuus.

Kumottavaa lakia säädettäessä perusoikeuksia ja niiden toteutumista tarkasteltiin lähinnä lainsäätämistilanteessa. Kumottava laki ja sen tulkinnat olivat johtaneet tilanteeseen, jossa kaivosyhtiöiden oikeudet oli huomioitu huomattavasti paremmin kuin maanomistajien oikeudet. Uuden lain järjestelmässä tätä asetelmaa on pyritty tasapainottamaan ja kaivosyhtiöiden edustajat ovat kokeneet tämän johtavan siihen, että heidän oikeuksiaan ei ole otettu tarpeeksi kattavasti huomioon. Lainsäädäntövaiheessa on mielestäni kuitenkin kattavasti otettu huomioon myös kaivosyhtiöiden oikeudet. Uudistuksen mukanaan tuomia muutoksia on myös perusteltu kaivosyhtiöiden oikeuksien kannalta. Selvää kuitenkin on, että maanomistajien oikeuksien kasvaessa, kaivosyhtiöiden oikeudet rajoittuvat ja velvollisuudet kasvavat. Vasta lain voimaantulon jälkeen voimme nähdä tuleeko sillä olemaan niin radikaaleja vaikutuksia kaivosyhtiöiden toimintaan, että tämä uhkaisi kaivostoiminnan jatkumista Suomessa.

³²⁶ Talousvaliokunnan mukaan on erittäin tärkeää, että korvausten noston aiheuttamia vaikutuksia seurataan ja korvausten tasoon puututaan tarvittaessa varsin nopeallakin aikataululla. TaVM 49/2010 s. 13- 14. Ks. Myös Barton 2008 s. 3, jonka mukaan kaivosyhtiöt voivat aloittaa kaivostoiminnan erittäin epäystävällisessä ympäristössä, kunhan maaperä on tarpeeksi rikas.